COMMISSION FOR PUBLIC COMPLAINTS
AGAINST THE RCMP

2005-2006

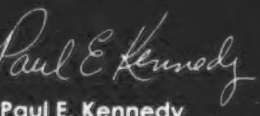
ANNUAL REPORT

The Honourable Stockwell Day, P.C., M.P.
Minister of Public Safety
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Day,

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby transmit the annual report of the Commission for Public Complaints Against the RCMP for the 2005-2006 fiscal year, for tabling in Parliament.

Yours very truly,



Paul E. Kennedy
Chair

Minister of Public Works and Government Services
Cat. No. PS75-2006
ISBN 0-662-49330-3

2007-00070

TABLE OF CONTENTS

MESSAGE FROM THE CHAIR 2

PART I: WHO WE ARE AND WHAT WE DO 4
- About the CPC 4
- How the Commission works 5

PART II: THE YEAR IN REVIEW 6
- Kingsclear public interest investigation 6
- Shooting death of Kevin St. Arnaud 7
- Other investigations 8
- O'Connor Inquiry 8
- Complaints 9
  - Informal resolution in action 9
  - Improving the complaints process 11
- Reviews 12
  - Summit of the Americas 12
  - In-custody death 13
  - Serious injury to suspect 13
  - Choke hold 14
  - Warning shot 14
  - Pepper spray 15
  - Breach of core values: professionalism 15
  - Breach of core values: respect and compassion 16

PART III: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES 17
- Clearing the backlog 17
- Addressing administrative and organizational issues 18
- Shortcomings in the current CPC mandate 20
- An outdated resource base 21
- The need for legislative enhancements 21

PART IV: CHAIR'S RECOMMENDATION 22

PART V: THE WAY FORWARD 24

APPENDIX: FINANCIAL STATEMENT 25

GETTING IN TOUCH WITH THE CPC 26

MESSAGE FROM THE CHAIR

It is fair to say that one of the essential attributes of a democracy is the rule of law. Canadians generally recognize that the police play a vital role in the proper functioning of our society by fostering an environment in which everyone can enjoy personal security and the other freedoms enumerated in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

"To operate effectively, the Commission must have its own affairs in order."

Making sure that the police observe the rule of law is the very essence of civilian oversight, and it is a critical element in a balanced public safety plan. When the police are held to account for the special powers they wield, the trust between citizen and law enforcement is enhanced. Since my appointment as Chair of the Commission in October 2005, I have endeavoured to reinforce that trust by strengthening police accountability in Canada.

To operate effectively, the Commission must have its own affairs in order. To that end, the Commission resolved several long-standing human resources issues this year, began a major restructuring of the organization and streamlined several of its business processes.

To ensure the prompt and meaningful resolution of complaints and provide useful recommendations to the RCMP, the Commission implemented an aggressive plan to eliminate its chronic case load backlog, reducing its inventory of review cases to historic lows.

To ensure that more Canadians, especially members of minority communities, are aware of and have access to the complaints process, I began a dialogue this year with my counterpart in British Columbia to collaborate on outreach activities. I also met members of the Cross-Cultural Roundtable on Security (an advisory group that provides the Minister of Public Safety with a better understanding of the inadvertent effects that national security measures could have on Canada's diverse communities) to learn more about the barriers preventing some groups from using the public complaints process.

To enhance our utility in an era of intelligence-led policing, we took steps to strengthen our research and information

management capacity with an eye to devoting more resources to the analysis of emerging trends and providing strategic policy advice to government.

To address gaps in the existing model of RCMP oversight, in November I appeared at the policy review hearing of the Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. There I outlined what I believed to be the essential features of a civilian oversight model capable of providing effective review of the national security activities of the RCMP.

Police powers and practices have changed significantly in the 18 years since the Commission was established. Today's RCMP benefits from recent legislative changes that have further enhanced its extensive powers of surveillance, search, seizure and arrest. Its work has become more collaborative and its focus increasingly preventive and proactive rather than reactive. This enhancement of police powers has been accompanied by a growing public debate about the balance between individual rights and the state's response to new and emerging public safety challenges. Embedded in this debate is a call for greater police accountability. Once undermined, police credibility and legitimacy are extremely difficult to restore, and there is perhaps more skepticism today about government authority than ever before.

"Effective civilian oversight requires not only appropriate legislative authorities but also an adequate resource base."

The Commission, with 44 employees and a budget of $5.1 million, is tasked to conduct oversight of a police force with more than 22,000 employees and a budget of $3 billion. Effective civilian oversight requires not only appropriate legislative authorities, but also an adequate resource base.

In her 2003 review of Canada's national security and law enforcement agencies and their oversight bodies, the Auditor General observed a wide disparity in the powers of civilian review exercised by these bodies. She recommended that such powers be more closely aligned with the level of intrusiveness exercised by the organization under review.

The provinces appear to have anticipated this need. In the last decade, several legislatures have broadened the review powers exercised by provincial bodies charged with civilian oversight of police activity. Meanwhile, a succession of Federal Court decisions has restricted, rather than expanded, the scope of the Commission's powers to hold Canada's national police force to account. The situation therefore demands far more than a focused review of the Commission's mandate to oversee RCMP conduct in matters of national security. What is needed is a comprehensive review of the Commission's mandate to oversee RCMP conduct relating to every aspect of the Force's public safety responsibilities.

I would like to thank Commission staff for extending such a warm welcome to me in my inaugural year and for their patience as we resolved various long-standing labour–management issues. I would also like to commend Commission staff for the show of dedication and energy that saw the Commission's review case backlog dwindle to a five-year low, and I look forward to helping the Commission become an even more valuable contributor to policing excellence in Canada.

Paul E. Kennedy
Chair

PART I:
WHO WE ARE AND WHAT WE DO

About the CPC

The Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC) is an independent body established in 1988 to receive and review complaints about the conduct of RCMP members in the performance of their policing duties. The purpose of the Commission is to contribute to excellence in policing through civilian oversight. The CPC ensures that complaints made by the public about the conduct of RCMP members are examined fairly and impartially. Its findings and recommendations serve to identify, correct and prevent the recurrence of policing problems, whether they are due to the conduct of specific RCMP members or to flaws in RCMP policies or practices.

The Commission derives its authority from Parts VI and VII of the *RCMP Act*. Its jurisdiction to review complaints includes complaints about the conduct of an RCMP member while performing a policing duty or function, as well as off-duty conduct of an RCMP member when it is determined that the alleged conduct is likely to adversely affect the member's performance as an RCMP member and/or the RCMP's reputation. The CPC does not have authority to review matters falling within the administration of the affairs of the RCMP, including managerial or administrative concerns.

The legislation establishing the CPC provides for a Chair, a Vice-Chair and the possibility for other members and alternates from all provinces and territories that contract with the RCMP to provide policing services.

How the Commission works

A member of the public can make a complaint directly to the RCMP, the CPC or a provincial policing authority. When the Commission receives such a complaint, it may attempt to settle the matter informally by facilitating a discussion between the complainant and a representative from the RCMP. When informal resolution fails or is inappropriate (e.g., because of the nature of the allegation), a CPC complaints analyst helps the complainant formalize his or her complaint and forwards it to the RCMP for investigation. The RCMP then reports the findings of its investigation to the complainant, the RCMP member(s) involved and the CPC.

VISION: Excellence in policing through accountability.

MISSION: To provide civilian review of RCMP members' conduct in performing their policing duties so as to hold the RCMP accountable to the public.

MANDATE: The mandate of the CPC is set out in Part VII of the *RCMP Act* and can be summarized as follows:

- receive complaints from the public about the conduct of RCMP members;
- conduct reviews when complainants are not satisfied with the RCMP's handling of their complaints;
- hold hearings and investigations; and
- report findings and make recommendations.

If the complainant is not satisfied with the RCMP's handling of the matter, he or she may request that the CPC review the complaint. In its review, the Commission analyzes all materials relating to the complaint, including the RCMP operational file, the RCMP public complaint investigation, relevant law and policy, and all material provided by the complainant. If the Chair is satisfied with the RCMP's handling of the complaint, he sends a final report to all parties involved, including the RCMP Commissioner and the Minister of Public Safety. If the Chair is not satisfied with the RCMP's handling of the complaint, he sends an interim report to the RCMP Commissioner and to the Minister setting out the Chair's findings and recommendations. The RCMP Commissioner reviews the Chair's findings and recommendations and sends a written notice to the Chair and the Minister outlining any further action that has been or will be taken with respect to the complaint.

The Chair of the Commission also has the authority to initiate his own complaint, to launch a public interest investigation or to conduct a hearing.

PART II:
THE YEAR IN REVIEW

Kingsclear public interest investigation

This year the Commission continued its public interest investigation into the Kingsclear Youth Training Centre. On May 27, 2004, the Chair of the Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police initiated a public interest investigation into complaints received relating to RCMP investigations of alleged sexual abuse in and around the infamous and now-closed Kingsclear Youth Training Centre in New Brunswick.

The abuse is reported to have occurred between the 1960s and the 1980s. The Commission is examining allegations that the RCMP failed to properly investigate alleged criminal conduct by former Youth Training Centre staff and residents, as well as a currently retired RCMP Staff Sergeant, Clifford McCann. The Commission is also investigating allegations that the RCMP engaged in activities designed to "cover up" this alleged criminal conduct. The Commission has staffed a team of experts and professionals, including seasoned Commission reviewers, former police officers and a former senior Crown counsel.

The Commission received approval for $3.1 million from Treasury Board in March 2005 to conduct this investigation and began interviewing complainants and witnesses in September 2005. Total expenditures this year were approximately $1 million.

The largest investigation ever undertaken by the Commission, the Kingsclear investigation is being conducted on two simultaneous tracks. The two-track terms of reference were finalized in January 2006 (see opposite page).

The investigation of Kingsclear staff and residents involves few interviews; it focuses largely on a review of documentation provided by the RCMP and material from a judicial inquiry by the New Brunswick government into the Youth Training Centre in the 1990s known as the Miller Inquiry. The McCann investigation involves both a review of documentation and numerous interviews across Canada. It is anticipated that the two tracks will overlap on many levels and processes are in place to ensure that the ongoing investigations proceed together where possible.

TERMS OF REFERENCE

Kingsclear custodial staff and residents investigation

To investigate the conduct of the RCMP in relation to its criminal investigations into allegations of abuse by custodial staff and Kingsclear residents including:

- the adequacy of the RCMP's criminal investigations into the alleged abuse by the custodial staff and residents at the Kingsclear School; and
- the allegations of cover-up of the alleged abuse by the custodial staff and the residents at the Kingsclear School.

McCann investigation

To investigate the conduct of the RCMP in relation to its criminal investigations of Staff Sergeant Clifford McCann (now retired), including:

- the adequacy of the RCMP's investigations, which were conducted into Staff Sergeant McCann's alleged criminal conduct; and
- the allegations of cover-up of the alleged criminal actions of Staff Sergeant McCann by unidentified members of the RCMP.

By the end of the fiscal year, the Commission had conducted approximately 40 interviews across Canada. The investigators completed these interviews with most of the complainants and civilian witnesses relevant to the McCann investigation. Also, some interviews of retired RCMP members had commenced. For the Kingsclear staff and residents track, most of the available material has been collected, and analysis is under way. Cooperation from the RCMP has been encouraging and will assist in ensuring a successful completion of this investigation.

More details and updates on the investigation will be posted periodically on the Commission website:

http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Investigations/index_e.aspx?ArticleID=967

Shooting death of Kevin St. Arnaud

On March 15, 2006, the Commission Chair initiated a complaint into the events surrounding the shooting death of Kevin St. Arnaud near Vanderhoof, British Columbia.

On December 19, 2004, Kevin St. Arnaud, an unarmed robbery suspect, was shot and killed by a member of the Vanderhoof detachment. On January 4, 2005, the British Columbia Civil Liberties Association filed a public complaint against the RCMP alleging that Mr. St. Arnaud was shot unnecessarily and without justification. The RCMP decided not to conduct a public complaint investigation because there were already three ongoing investigative processes—a criminal investigation, an independent review by an RCMP officer and a provincial coroner's inquest. When

the Commission reviewed this decision by the RCMP, the Vice-Chair determined that it was reasonable not to conduct a public complaint investigation at the time.

On February 23, 2006, the Regional Crown Counsel announced that the criminal investigation had been concluded and that no criminal charges would be laid. In light of this significant change of circumstance, the Chair determined that there were reasonable grounds to investigate the circumstances and events surrounding the shooting death of Mr. St. Arnaud.

Accordingly, the Commission Chair initiated a complaint in relation to these events, alleging, in particular, that members of the RCMP improperly entered into a situation with Mr. St. Arnaud that resulted in his death and that a member of the RCMP improperly discharged his firearm in the incident.

Other investigations

Investigations in relation to two other cases cited in the Commission's 2004-2005 annual report continued apace this year.

In July 2004, the Commission launched a public interest investigation into a complaint of sexual assault and intimidating conduct. The RCMP conducted a criminal investigation and the Commission later carried out its own investigation. The Commission will report its findings in 2006-2007.

Last year, the Commission also reported that the Chair had initiated a complaint into the RCMP shooting death of an Aboriginal man from Norway House, Manitoba. The Commission is awaiting the RCMP investigative reporting of this matter before beginning a review of this case.

O'Connor Inquiry

In February 2004, the Government of Canada established a Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. In addition to producing a factual report of events, the Commission was also asked to study domestic and international policing review models and make recommendations concerning an independent, arm's-length mechanism to review the national security activities of the RCMP.

In November 2005, CPC Chair Paul Kennedy appeared before the inquiry on behalf of the CPC and outlined the desired characteristics of such a review agency.

His key points are summarized in the text box below:

Key attributes of a civilian agency charged with oversight of RCMP national security activities

With regard to citizen complaints, the agency would have:

- unfettered access to all information other than Cabinet confidences;
- ability to determine what is relevant to a complaint;
- power to summon any witness, take evidence under oath and subpoena documents; and
- authority to share information with other review bodies in recognition of the integrated multi-agency investigative enforcement activity that characterizes modern policing.

Safeguards would include:

- ability to hold *in-camera / ex parte* hearings;
- role for special advocates;
- the right of the RCMP Commissioner to ensure that confidential information is not disclosed;

Complaints

In 2005–2006 the Commission responded to 979 enquiries from the public seeking information on a range of matters, including the complaints process, the RCMP, government social services and crisis hotlines. The Commission also received 738 complaints that required action by Commission staff and were sent to the RCMP for investigation.

Among the issues raised by the public in 2005–2006, cases involving national security, in-custody deaths and excessive use of force were of particular interest to the Chair, who continued to monitor these cases closely.

As in previous years, the most common allegations involved reluctance or unwillingness to do their duty, inappropriate responses or comments, bias, discourteous comments, rudeness and disrespect—issues that are generally amenable to informal resolution. Sometimes, the complainant is merely seeking the immediate resolution of an ongoing problem or has had a misunderstanding with his or her local RCMP detachment. CPC analysts facilitated the informal resolution of 339 cases in 2005–2006.

Informal resolution in action

Once the CPC analyst determines the relevant facts and understands the goals of the complainant, the analyst explains the citizen's options for dealing with his or her concern. In appropriate cases, the analyst invites the complainant and the RCMP to work together informally to resolve the complaint. The complainant always retains the right to file a formal complaint.

Where the complainant elects to resolve the complaint informally, the CPC analyst serves as a facilitator, helping the complainant obtain information by enlisting the aid of the senior RCMP officer in the jurisdiction where the problem arose. When facilitating in this manner, the analyst provides the RCMP with a summary of the concern expressed by the complainant, normally on the same day that the citizen raises the concern.

- statutory assurance that access to information by the review agency did not constitute a waiver of privilege; and
- statutory assurance that testimony given by a witness under oath could not be used against the witness, except in perjury proceedings.

The agency would be authorized to conduct general reviews or audits and would have the power to:

- generally review RCMP conduct, policies, procedures, guidelines, applicable law and ministerial directives, including an affidavit filed in support of a judicial warrant;
- review operational activities;
- monitor compliance with policy, procedures, guidelines and ministerial directives;
- examine current and former members;
- examine other government officials; and
- compel the production of documents.

As is currently the case, recommendations stemming from a citizen complaint or a general review would **not** be binding on the RCMP Commissioner.

The informal resolution of complaints against members of the RCMP has been highly successful—the needs of complainants often can be addressed more quickly than through the formal process. Informal resolution makes it possible for both the CPC and the RCMP to deploy scarce resources to higher priority work.

The following summaries illustrate the breadth of issues that were successfully resolved this year through the Commission's program of informal resolution of citizen complaints.

- An Aboriginal female living on a reserve with her children alleged that while the family was sleeping, RCMP members entered the home and awoke a 15-year-old male in an effort to locate his brother. The members then searched the home and, when challenged, said that the 15-year-old had allowed them entry. The Commission contacted the noncommissioned RCMP officer in charge, who visited the family, obtained further information, and directed the RCMP members concerned to visit the complainant and apologize for their actions. The noncommissioned officer later observed that the visit had served as a positive learning experience for both the RCMP members and the complainant. The complainant was satisfied and did not file a formal complaint.

- The complainant and her parents both contacted the Commission to express their concern that the complainant's estranged husband, an allegedly abusive and angry man, had threatened the complainant's life. The complainant and her estranged husband share custody of a 7-year-old daughter and the verbal threats were especially worrisome because the complainant and her parents both knew the husband to be in possession of an unregistered firearm. A CPC analyst contacted the RCMP. The firearm was seized and an RCMP member met with the complainant to answer questions. The complainant was satisfied and there was no formal complaint.

- A male youth was arrested in British Columbia, fingerprinted, photographed and released under conditions of bail. The youth's parents hired a lawyer and attended court, only to learn that the Crown had not approved the charge. In British Columbia, the RCMP is required to advise a citizen when charges are not laid; also, fingerprints and photographs are not to be taken until charges are approved. The family needlessly incurred legal fees and the youth unnecessarily remained under bail conditions. The youth's father wanted an apology as well as assurances that the youth's photographs and fingerprints would be destroyed. A CPC analyst contacted the RCMP, who assigned an officer to meet with the complainant. This meeting successfully resolved the family's concerns. A formal complaint was not lodged.

- The complainant, who lived on a remote reserve in northern Manitoba, contacted the CPC four months after reporting to local RCMP that she had been assaulted by a man with a knife. Although she knew that the RCMP had removed the man from the reserve the day after the incident, she had not received any information from the RCMP regarding her allegations. When the complainant called the Commission, she had just learned that her alleged assailant had been returned to the reserve the previous week and she was concerned that she had not been notified. A CPC analyst

contacted the RCMP detachment and learned that the charges relating to the complainant's allegations had never been investigated and that the man had been removed from the reserve because he had previously threatened another person with a knife. An RCMP file was opened, and the complainant was invited to make a formal statement regarding her allegations of assault. She was satisfied and did not lodge a formal complaint regarding RCMP conduct.

- The complainant was travelling down a highway with her 10-year-old daughter when she observed numerous RCMP vehicles. As she approached a bridge, she saw a spike belt being laid across the road so she pulled off the road and stopped her car. Shortly thereafter, the suspect vehicle came past her travelling in excess of 120 km/h and narrowly missed hitting her vehicle. The complainant was upset because she had not been advised by the RCMP to pull off to a place of safety. A CPC analyst contacted the RCMP and a member spoke with the complainant for three and a half hours. Although the complainant said she still had questions, she felt that nothing more could be done and chose not to file a formal complaint.

Improving the complaints process

As an important step toward the improvement of complaints management, the Commission reviewed and documented its business processes for complaints and prepared a detailed procedures manual. In 2006-2007, these procedures will be used as a basis for identifying key performance milestones to be tracked.

As highlighted in previous CPC annual reports, community leaders and key stakeholders have signalled the need for oversight bodies to make themselves more accessible to minority communities and to serve these communities more effectively. Acknowledging this as a key priority, the CPC Chair met with members of the Cross-Cultural Roundtable on Security (an advisory group that provides the Minister of Public Safety with a better understanding of the inadvertent effects that national security measures could have on Canada's diverse communities), who identified obstacles faced by members of their constituent communities when they attempt to obtain access to public complaints processes. The Chair also initiated a dialogue with the office of the British Columbia Police Complaint Commissioner to explore the possibility of collaboration between the two jurisdictions on matters raised by the Cross-Cultural Roundtable and also general issues of mutual concern. The CPC Chair and BC Police Complaint Commissioner also explored the possibility of the two jurisdictions establishing a common approach to complaints intake, multi-language public information materials and outreach. Next year, the Chair plans to initiate discussions with his provincial counterparts regarding means of improving access by Aboriginal communities to complaints bodies.

Reviews

If a complainant is not satisfied with the disposition of his or her complaint by the RCMP, he or she can request that the Commission conduct an independent review. The Commission received 159 requests for review in 2005-2006, more than half of them from British Columbia and Alberta, where the majority of RCMP members are deployed (see Figure 1).

Figure 1 ***Requests for review by province, 2005-2006***

PROVINCE	REQUESTS
British Columbia	70
Alberta	20
Saskatchewan	17
New Brunswick	10
Nova Scotia	10
Manitoba	8
Northwest Territories	7
Ontario	6
Yukon	5
Quebec	3
Newfoundland and Labrador	1
Nunavut	1
Prince Edward Island	1
TOTAL	**159**

In 2005-2006, the Commission completed 260 review reports, the most productive year in the past five years. In 82% of the reviews the Commission was satisfied with the conduct of the members. In the remaining 18% the Commission made adverse findings that resulted in 67 recommendations for remedial action. Although the Commission recommendations are not binding, the RCMP Commissioner agreed to implement the vast majority of the Commission's recommendations. As a result, individual members received additional training or operational guidance and important changes have been made to RCMP policy and training practices. Our leading cases, which are summarized below, covered a wide range of issues, including policing large public demonstrations, in-custody deaths, serious injuries to suspects, use of choke holds, warning shots and pepper spray, and incidents that touch on the RCMP's core values.

Summit of the Americas

The RCMP and the Sûreté du Québec were primarily responsible for assuring the security of the participants in the 2001 Summit of the Americas, held in Québec City. Thousands of people came to the site of the Summit to protest, and numerous confrontations between police and protestors ensued. In anticipation of conflict between members of the public and the police, the Quebec Minister of Public Safety mandated a group of independent observers to monitor the actions of police forces and to document their observations.

Based on the report prepared by the independent observers, the complainant made several allegations against unidentified members of the RCMP. The complainant alleged that the members resorted needlessly to the use of tear gas, inappropriately used rubber bullets, and kept demonstrators too far from the conference site for reasons other than security considerations.

The Commission's review included the study of more than 24 volumes of documentation.

The Commission recommended that:

- an enhanced accountability process be put in place regarding the use of less than lethal impact weapons;
- a thorough investigation be conducted to determine why members of the RCMP carried and used sock rounds (Teflon® bags filled with lead shot and discharged from a shot gun) when such rounds had been specifically excluded from the RCMP's list of authorized weapons due to safety concerns; and
- the officers in charge of the troop using sock rounds be given operational guidance regarding the importance of respecting RCMP decisions concerning public safety.

The Commission found the report of the independent observation team quite positive in its assessment of the RCMP's conduct during the Summit. The Commission also noted that members were faced with extremely difficult circumstances in which many well-organized and well-equipped demonstrators were intent on breaching the security perimeter and harassing, provoking and endangering the police. The Commission cited numerous examples of exemplary patience and restraint on the part of RCMP members and agreed with the independent observers that, in most cases, the RCMP did not limit, without reasonable cause, the rights of the public to freedom of expression and personal safety.

The RCMP Commissioner supported all recommendations made by the Commission, highlighting in his response the RCMP's willingness to act on earlier Commission findings and recommendations, including, for example, its recommendations following the Commission's public interest hearing chaired by Justice Ted Hughes into the 1997 Asia-Pacific Economic Cooperation Conference. In response to the Hughes report (**www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSiteRep pub/index_e.aspx?articleid=100**), the RCMP reviewed and amended its public order management policy and enhanced the Public Order Unit Commander's Course through the inclusion of Commission observations.

In-custody death

A BC resident was arrested for being intoxicated in a public place. He died later that evening at the RCMP detachment from respiratory depression associated with multiple drug use and methadone toxicity. The prisoner had been checked about every 15 minutes, but the Commission concluded that he should have been "more closely monitored by waking and communicating with him on each check" as required by detachment policy. The Commission also concluded that the prisoner should have been given cardiopulmonary resuscitation, and recommended that the RCMP policy in this regard be amended. The RCMP Commissioner acknowledged this and noted that since this incident, the policy had been amended to substantially reflect the Commission's concerns. He also committed to ensuring that the current policy conforms with the intent and spirit of the 2005 Resuscitation Guidelines as published by the Heart and Stroke Foundation of Canada.

Serious injury to suspect

A BC detachment received a complaint about the theft of liquor from a local bar. The member encountered the four suspects in a parked vehicle and proceeded to arrest them before calling for assistance. One of the suspects, who had been put into the back seat of the member's cruiser, climbed through the unlocked "silent patrolman" window. He commandeered

the cruiser and drove away in a dangerous manner, ramming one of the other police vehicles that had since arrived on the scene. Two shots were fired by the member. The escaping vehicle was disabled when another cruiser rammed into it. The suspect sustained serious injuries that resulted in the loss of a limb.

The Commission concluded that the member did not properly assess the risks he faced in arresting the suspects. It also concluded that his initial decision to approach the suspect vehicle alone and proceed with the arrest of the four intoxicated men without calling and waiting for back-up was contrary to RCMP incident management policy. The Commission further found that the member neglected his duty by not removing his cruiser keys from the ignition, not handcuffing the suspect and not ensuring that the silent patrolman window was locked before leaving the suspect alone in his cruiser. The RCMP Commissioner agreed with all CPC findings and recommendations.

Choke hold

At about 2:30 a.m., the RCMP in Nunavut received a call from a woman alleging that her estranged spouse was threatening to kill her. The woman, albeit still quite terrified, indicated that she had gone to another residence and was now safe. Two members went to the home of the accused to investigate. An altercation erupted. One member grabbed the accused by the throat and pinned him against the wall until he blacked out. When the accused recovered, he again began to struggle and was once more choked into submission. He was escorted to the police cruiser without proper clothing or shoes for a very cold winter morning.

The Commission concluded that the use of an unauthorized neck restraint and the carotid control hold was an improper and excessive use of force that was contrary to established RCMP policy. The RCMP Commissioner accepted the Commission's findings and recommendations in respect of this allegation. The members will receive additional training to ensure that they understand the prohibition on the use of choke holds and the restriction on the use of the carotid control hold to life-threatening situations. The members will also receive training on how to properly apply the RCMP's Incident Management/Intervention Model to respond to a situation effectively without causing unnecessary harm or damage.

The Commission also recommended that the Commissioner consider taking disciplinary measures against the members. The Commissioner did not agree because "the conduct of the members was not premeditated, deliberate or punitive." In its final report, the Commission reiterated its concerns that, contrary to long-standing RCMP policy, some members continue to use these inherently dangerous neck/choke holds. The Commission found disconcerting the fact that both the RCMP's own public complaints investigator and the RCMP's letter of disposition condoned the use of a banned neck/choke hold and an unauthorized carotid control hold.

Warning shot

At 4:00 a.m., a member of a Manitoba RCMP detachment was investigating a complaint about a broken window when four youths suddenly emerged from the apartment building. One, who was bleeding profusely from the mouth, was waving a hockey stick over his head. Another, who was also bleeding, was carrying a baseball bat. The member ordered them to stop, but when they kept coming at him, he pulled his pistol. Two of the youths dropped to the ground and two ran off. When back-up officers arrived, the member went into the apartment building, where he encoun-

tered two youths and their mother. With the mother clinging to his protective vest, the youths punched and kicked the member, landing several hard blows to his head. He pulled his gun and fired a warning shot.

It is the Commission's position that firing a weapon is a high-risk response that can have unintended and tragic consequences. Fortunately, nobody was injured in this case. The Commission concluded that the member's use of his firearm was appropriate under the circumstances. However, the Commission also proposed that the members review the circumstances of the event to study how the incident might have been handled without discharging the weapon. For example, would it have been possible for the member to reposition his telescopic baton to a more accessible location on his duty belt? Could the member have used his hands, fists or feet to immobilize his assailants? What ground fighting techniques had the member been trained in? What consideration was given to tactical repositioning? As the member was close to the entrance doorway, could he have repositioned himself outside, where the other three members could have helped? The Commission's comments have also been sent to the RCMP's Central Divisional Training and Development Centre for incorporation into its training programs as a learning tool.

Pepper spray

After a winter storm in New Brunswick, the complainant was shovelling snow onto the city street. When two snow removal workers asked him to stop, he threatened them with his shovel. When the RCMP members arrived, he was uncooperative and resistant. The complainant's behaviour contributed significantly to the escalation of a simple municipal by-law infraction into a confrontation that culminated in the use of pepper spray and a criminal conviction for threatening and obstruction. The Commission concluded that the members did not use excessive force during the arrest of the complainant, but it did question whether the incident might have been managed without the use of pepper spray.

RCMP policy allows for the use of intermediate devices such as pepper spray in situations where the subject is resistant. According to the CPC Vice-Chair, this policy cannot be interpreted to mean that resistance in and of itself justifies the use of devices such as pepper spray or a Taser weapon. It is an exercise of judgment requiring common sense. When considering how much force is appropriate, the member should consider the principle of proportionality, that is, the amount of force used should be proportionate to the resistance encountered and should be appropriate in the circumstances. It is preferable that situations involving neither a major offence nor a demonstrably dangerous individual be defused without the use of intermediate devices such as pepper spray. Once a situation is under control, police effort should be directed to calming the situation. The Commission's comments have been sent by the RCMP to its Depot Division and the Ethics Advisor for training purposes.

Breach of core values: professionalism

A motorcyclist was driving in Alberta when he observed a serious accident involving another motorcyclist. He stopped, ensured that 9-1-1 was called, waited for the ambulance and, because he had been the only witness, waited until the RCMP arrived. When questioned by the attending RCMP officer, he said he did not know whether the victim had been speeding. The member accused him of lying, asked to see the "paperwork" for his motorcycle, and indicated that the motorcyclist's plate validation tag had expired. The

CORE VALUES OF THE RCMP

Recognizing the dedication of all employees, we will create and maintain an environment of individual safety, well-being and development.

We are guided by:

- integrity
- honesty
- professionalism
- compassion
- respect
- accountability

member advised the motorcyclist that the expiry carried a $230.00 fine and that the motorcycle could be ordered towed away, but he would wait until he saw the complainant's final statement before determining how lenient he would be.

The Commission concluded that the complainant was a Good Samaritan, going out of his way to assist an injured motorist and the RCMP with its investigation. The member used the threat of a ticket to get a "suitable" statement. Such behaviour tarnishes the reputation of the RCMP and discourages ordinary citizens from voluntarily assisting the RCMP.

In his response, the RCMP Commissioner wrote: "this was a remarkable case in which the treatment of one of our citizens does not compare favourably with the RCMP's values. I strongly believe that most members would have handled it differently. This will be a good case study for cadets, and others. As such, I will be sharing it with the Commanding Officer, Depot Division, and the RCMP's Ethics Advisor for use in their training and outreach programs." The Commissioner sent a personal letter of thanks to the complainant and a copy of the letter to the relevant RCMP detachment and member.

Breach of core values: respect and compassion

On the afternoon of Christmas Eve, an RCMP member stopped a female motorist for speeding in a park near Banff, Alberta. Determining that the woman's licence had expired, the member advised her that she could not drive. He left a message for her husband, who was more than two hours away in Calgary, to arrange transportation. By the time the woman's husband arrived, it was dark and the woman and their two young children had been parked on the shoulder of an isolated stretch of highway for five and a half hours. Under the relevant RCMP policy, it was the member's duty to "take all reasonable care to ensure the safety and well-being of the driver, passengers and vehicle and, if necessary, transport to a place of safety." The Commission concluded that the member should have driven the woman and her children to a nearby town to wait for her husband. The RCMP Commissioner endorsed the Commission's finding and asserted that the member's handling of the situation was not consistent with the core values of the RCMP. The Commission's findings have been sent by the RCMP to its Depot Division and Ethics Advisor for training purposes.

PART III:
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Clearing the backlog

The Commission, throughout its history, has experienced a chronic backlog of cases to be reviewed, a reality that has tended to undermine the effectiveness and credibility of its oversight function. Following his appointment on October 24, 2005, the new Chair found himself confronted with an inventory of 363 files, some of which had been appealed to the Commission six years previously. Such prolonged delays significantly curtail the nature, scope and relevance of the recommendations that may be made.

One of the top priorities for the new Chair was eliminating the backlog. Therefore, he tasked the Vice-Chair to develop and implement a 12-month action plan to eliminate the backlog and put in place management practices to ensure that backlogs would not occur in the future. Five months later, at fiscal year end, 260 reports had been completed, the highest level of production in the past five years. The production of monthly reports had almost quadrupled from about 10 to 38 (see Figure 2).

Figure 2 Review reports completed, 2005-2006

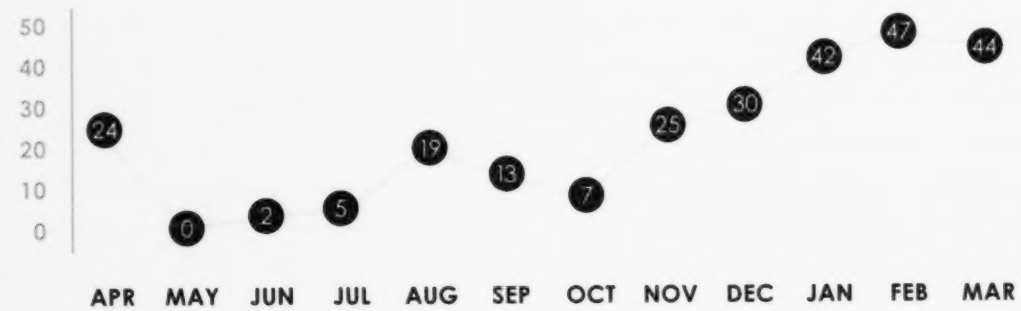
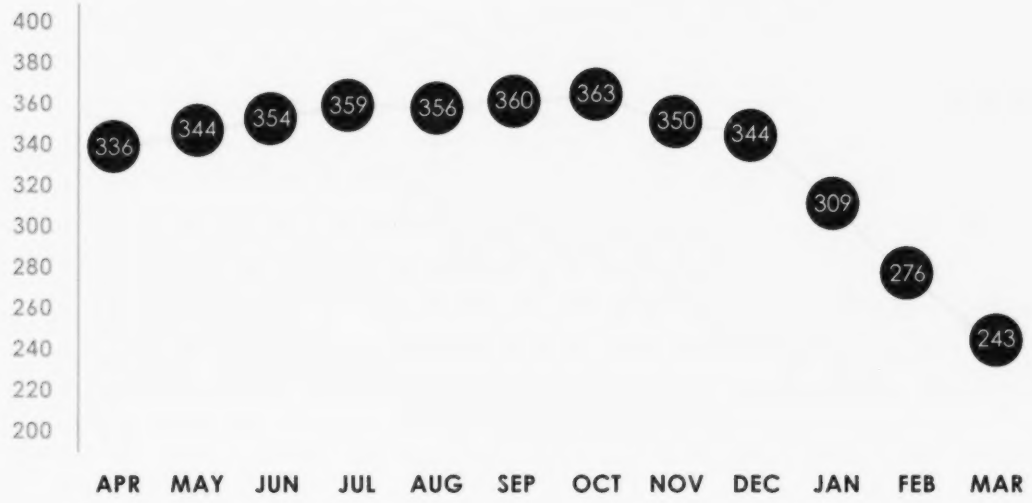


Figure 3 Inventory of review files, 2005-2006



With its increased productivity, the Review Unit reduced its inventory of cases every month for the five last months of the fiscal year. By the end of March 2006, the inventory of review cases to be processed was at its lowest in five years (see Figure 3). Moreover, 120 pre-2005 reviews had been completed, with the balance of these legacy cases slated for completion by the fall.

When its backlog of review cases is eliminated in the autumn of 2006, the Commission will implement a service standard of 120 days from the request for a review by the complainant to the completion of an interim or final report by the Commission. Improved tracking of cases from the initial complaint to the final decision after review will integrate timeliness as a key component of the Commission's business practices.

Addressing administrative and organizational issues

The Commission faced numerous organizational challenges in 2005-2006, some old, some new.

Two key events injured workplace morale, precipitated employee departures and strained labour–management relations. A highly publicized Public Service Commission (PSC) staffing audit report was issued in October 2005 and, around the same time, the Public Service Human Resources Management Agency of Canada undertook a classification monitoring exercise at the CPC.

The PSC audit report singled out specific employees and led to an investigation of CPC appointments, covering the period from April 2001 to September 2004. Although the report acknowledged that the Commission had made significant progress in rectifying staffing problems, several issues remained. Central agencies and staff alike have since acknowledged the success of the measures taken this year to address the auditor's concerns.

To address problems identified in the job classification monitoring report and to determine the adequacy of administrative support in the organization, the Commission undertook an administrative services review

and developed an action plan. It also began an organizational redesign process, which will continue into the next fiscal year.

To make the CPC a workplace of choice and to improve employee morale, a number of initiatives continued and others began:

- vacancies in CPC management were filled by the beginning of the fiscal year and, in mid-year, a management retreat was held to build an effective and cohesive management team;
- developing and instituting an effective governance model continued as a priority for the Executive Director from the beginning of his tenure in 2004: committees are established with clear mandates, policies and guidelines are being developed as required, an effective business planning cycle has been devised and is being implemented, and the management committee is focusing on decision-making and strategy;
- a labour–management Workplace Health and Safety Committee was established;
- a framework for a workplace of choice was developed and endorsed by the management committee, to articulate the Commission's principles on human resources management, accountability and values, which will underpin the organization's new human resources regime;
- personal learning plans are being developed for all staff, accompanied by a reasonable budget for training;
- management committee champions for official languages, employment equity, continuous learning, and rewards and recognition were designated; and
- the staffing and housing of operations for the Kingsclear public interest investigation was completed.

The CPC took advantage of the requirement to implement the new *Public Service Modernization Act* (PSMA) to further improve human resources management and employee morale. The CPC developed and approved a new set of staffing policies and processes based on the PSMA implementation guidelines and communicated these and the broader implications of the PSMA to all employees well within the target dates set for the implementation of the Act. Staff were also briefed on the formation of a new Labour–Management Consultation Committee and the availability of confidential services for informal conflict resolution.

A professional facilitator helped to improve internal communications by working with groups of employees and then with all employees at an all-staff retreat with management. The retreat brought together employees from Ottawa and Surrey, facilitated an exchange of ideas, experiences and expectations, and increased understanding of one another's roles and responsibilities. The retreats were universally lauded as a progressive step that went a long way to improving labour–management relations and increasing workplace morale.

As reported in last year's annual report, the Commission assessed its information management capacity in early 2005 to identify gaps, risks and priorities. As a result of this study, the Commission developed an action plan in the fall of 2005 and launched several initiatives. It created and staffed the position of Chief Information Officer, responsible for all aspects of information management and information technology. The organization also conducted a threat and risk assessment and completed the

Treasury Board's Management of Information Technology Security compliance questionnaire, which assesses how well federal departments and agencies are meeting the government's baseline security requirements for information and information technology assets under their control. The Commission also developed and began implementing an action plan to address shortcomings identified through the assessment and questionnaires. The completion of these assessments puts the Commission in a favourable position to manage information more strategically.

The Commission passed its Management Accountability Framework assessment with flying colours and has taken steps to address a Treasury Board suggestion that it begin measuring client satisfaction with the complaint and review process. The CPC made substantial progress in establishing good governance, business planning, human resources management, and information and technology management this year, and sees these developments as a starting point for even more effective working relations with employees and an even more focused approach to managing information as a valuable corporate asset.

Shortcomings in the current CPC mandate

Although the Commission has a mandate and resources to address individual complaints of wrongdoing and to identify some larger systemic problems, there are frailties in the current model.

First, the complaints-based nature of the model carries some intrinsic limitations. A complaints-driven process is reactive rather than pre-emptive, relying on a complainant to come forward to engage the review machinery. The concerns of vulnerable populations tend to be under-reported for cultural, linguistic or literacy-related reasons. What's more, the Act does not authorize investigations of complaints about RCMP policies, practices or guidelines unless such review is part of a complaint about the conduct of a member of the Force.

The past decade has witnessed the emergence of a host of public safety challenges running the gamut from transnational organized crime to crimes on the Internet and global terrorism. New legislation and police practices have been developed to address these challenges. The sophisticated nature of the threats and the response thereto can result in multi-year investigations involving an array of domestic and international partners. Not everyone who falls within the scope of an investigation is charged, nor are Canadian courts necessarily the ultimate forum of choice to determine questions of guilt or innocence. There is, therefore, an increasing range of police conduct that is not subject to review by Canadian courts; nor is this conduct likely to give rise to a complaint under the legislation. Suspects who are not charged are not likely to know that they have been subject to a range of covert intrusive techniques, from surveillance and covert search to the interception of private communications.

Effective and credible oversight requires access to all the information that the oversight body believes is required for it to render its decision. Under current legislation, the RCMP Commissioner may refuse to disclose to the Commission confidential information that is relevant to the Commission's review. In the past, access to such information has been determined on a case-by-case basis. Rather than relying on the interpersonal compatibility of the various players, a credible civilian oversight mechanism must be anchored in a clear legislative right of access.

As the Auditor General of Canada noted in her 2003 report, "the legislation does not provide for the random access to RCMP

files and operations that would allow the Commission to provide Parliament with broad assurance relating to compliance with the law, especially in terms of appropriate use of intrusive powers... This falls short of the explicit powers given to the Inspector General and Security Intelligence Review Committee, who can access all information held by the Canadian Security Intelligence Service and request explanations from staff." Concluding that similar powers of intrusion should be subject to similar levels of review, the Auditor General recommended that the level of external review and disclosure of an agency exercising intrusive powers be made proportionate to the strength of those powers.

Finally, the current legislative regime restricts the purview of the Commission to the activities of the RCMP and that of provincial commissions to the activities of non-federal police agencies. This restriction hinders the ability of all complaint commissions to provide effective civilian oversight in this era of integrated policing in which the exchange of strategic and criminal intelligence and the sharing of tactical and operational knowledge among police and other law-enforcement agencies at home and abroad has become the norm.

An outdated resource base

As the Auditor General observed in her 2003 report, "having the ability to review the work of security and intelligence agencies depends on two things: the legal authority to conduct reviews and to gain access to necessary information and the possession of resources required to do the work."

The Commission began its "work" in 1988 with a budget of $3.6 million and a staff of 33. By 2006, the Commission had grown to 44 employees with a budget of $5.1 million, but the Force that it was authorized to oversee now includes more than 22,000 employees and a budget of more than $3 billion, providing national and provincial police services in ten provinces, three territories and more than 200 municipalities.

An effective national civilian oversight regime needs a resource base that signals a credible capacity to provide genuine oversight of police activities in Canada. There is some doubt as to whether the Commission's current budget sends the right signals.

The need for legislative enhancements

Much has changed in the 18 years since the Commission for Public Complaints Against the RCMP was created. Not only has the RCMP significantly enhanced the role that it plays in national security, but the very nature of police work has also changed. Society has evolved too, and citizens have become more questioning of the increased emphasis on police powers at the expense of individual liberties.

While intelligence-led policing, integrated policing and the RCMP's re-emergence on the national security scene have accentuated the CPC's underlying limitations, the provinces have been busy strengthening the powers of civilian agencies charged with monitoring the conduct of provincial and municipal police and other law-enforcement organizations under their jurisdiction.

Federal law reform initiatives designed to similarly enhance the powers of the CPC would go a long way to ensuring Canadians that Canada's national police force is being held to an appropriate standard of accountability.

PART IV:
CHAIR'S RECOMMENDATION

The public safety environment has changed considerably since Parliament created the Commission for Public Complaints Against the RCMP in 1988. Transnational organized crime, money laundering, crimes on the Internet and global terrorism have spawned new legislation, larger budgets for national security and public safety organizations, and new approaches to law enforcement. Parliament has responded to these new and emerging threats to public safety with measures such as stronger police powers, greater interagency cooperation, the creation of a federal public safety portfolio, and the allocation of additional human and financial resources. Numerous intergovernmental agreements and domestic and international treaties have also positioned governments to better address the transnational dimension of these threats. Leaders in Canada's policing communities have matched these initiatives with greater emphasis on intelligence-led policing, the creation of multi-agency integrated enforcement teams and enhanced information sharing.

The cumulative effect of these initiatives has been to increase the level of intrusion by the state into the realm of individual privacy rights. Such intrusion for the sake of the public interest is acceptable in a democracy to the extent that it enjoys public support. Maintaining that support requires that police be held genuinely accountable for the use of extraordinary powers of surveillance, arrest and lethal force. Civilian oversight is an essential feature of an effective accountability regime.

Not surprisingly, public expectations regarding police accountability in general, and civilian oversight in particular, have also evolved in the nearly 20 years since the Commission was created; citizens are demanding a more effective, visible and critical mechanism for overseeing law enforcement activities in Canada.

The nature and scope of the mandate exercised by the Commission has not kept pace with the expansion of RCMP powers. The Commission has reflected at length about how it might more effectively respond to the realities of today's public safety environment and the heightened expectations of citizens.

We believe that an effective national civilian oversight regime needs:

- a resource base that signals a credible capacity to conduct civilian oversight; and
- a modern legislative framework that embodies the elements currently found in provincial regimes, elements that already reside in other federal review agencies, including the Security Intelligence Review Committee and the offices of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner.

Key features of that legislative regime would include:

- statutory authority for the Commission to generally review RCMP activities, including practices, policies, procedures, guidelines, applicable law and ministerial directives;
- an obligation on RCMP officers to provide an explanation of their actions in regard to a particular incident;
- Commission power to summon witnesses, take evidence under oath and compel the production of documents;
- a statutory provision authorizing the Commission to obtain access to all information except Cabinet confidences and a provision making the CPC Chair the final arbiter of what information is relevant to a Commission review;
- authority to disseminate Commission reports to a wider audience than is currently allowed (when the Chair of the Commission considers that it is in the public interest to disclose its findings and recommendations to the public and to other federal or provincial review agencies); and
- a legislative provision mandating a review of the legislation every five years to help keep the accountability machinery responsive to society's evolving expectations.

To this end, the Commission Chair recommends that Parliament review the legislative mandate of the Commission for Public Complaints Against the RCMP to ensure that the level of review the Commission can exercise is proportionate to the level of intrusion permitted to the RCMP.

PART V:
THE WAY FORWARD

Notwithstanding its desire for a larger resource base, there is much the Commission can accomplish within its 2006-2007 budget allocation.

To better fulfill its mandate, the Commission plans to eliminate its remaining backlog of review cases and stabilize its caseload inventory at a level roughly equal to the average number of review requests received every four months. This plan was well on its way to realization by the end of 2005-2006. A new performance-based service standard of 120 days from receipt to disposition of a review file will be in place before the end of 2006.

Once the review case backlog is cleared, the Commission expects to be able to devote more resources to the analysis of new and emerging policing trends and to the development of a greater capacity to provide strategic policy advice. This shift toward a more proactive role will be achieved in part by better exploiting the large volume of information flowing through the Commission. The information will be used to build a body of knowledge on past practices and best practices in policing and to comment on the public policy implications of domestic and international trends, developments and events.

The Commission also plans to begin examining all RCMP dispositions of complaints, not merely those referred to it by a complainant for review. Rather than yield to a system where the same complaints recur and the Commission is perennially addressing problems after the fact, the Commission hopes to assume a more anticipatory and pre-emptive role in civilian oversight, moving strategically to resolve shortcomings in policing policy and practice before they lead to complaints.

Finally, the Commission will continue to seek innovative ways, including through new partnerships and collaborative arrangements, to fulfill the public's expectation for a credible, accessible and impartial regime to ensure police accountability and an appropriate balance between police powers and individual rights.

APPENDIX:
FINANCIAL STATEMENT

CPC Budget and Expenditures

	ACTUAL SPENDING 2005-2006			PLANNED SPENDING 2006-2007		
	(thousands of dollars)					
	Commission	Kingsclear	Total	Commission	Kingsclear	Total
Salaries, wages and other personnel costs	2,644	195	2,839	2,942	641	3,583
Contributions to employee benefit plans	521	37	558	560	128	688
Subtotal	3,165	232	3,397	3,502	769	4,271
Other operating expenditures	1,601	800	2,401	1,598	434	2,032
TOTAL NET SPENDING	**4,766**	**1,032**	**5,798**	**5,100**	**1,203**	**6,303**

GETTING IN TOUCH WITH THE CPC

By e-mail:

complaints@cpc-cpp.gc.ca
(for complaints)

org@cpc-cpp.gc.ca
(for general inquiries)

By telephone:

From anywhere in Canada and
the United States:
1-800-665-6878

From within the Ottawa area:
613-952-1471

From within the Vancouver area:
604-501-4080

By fax:

613-952-8045 (Ottawa area)

604-501-4095 (Vancouver area)

By mail:

P.O. Box 3423
Station D
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

On the web:

www.cpc-cpp.gc.ca

COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC

RAPPORT ANNUEL

2005-2006

L'honorable Stockwell Day, C.P., député
Ministre de la Sécurité publique
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport annuel de la Commission des plaintes du public contre la GRC pour l'exercice 2005-2006, en vue de sa présentation au Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le président,

Paul E. Kennedy

Paul E. Kennedy

Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux
N° de catalogue PS75-2006
ISBN 0-662-49330-3

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU PRÉSIDENT 2

PARTIE I : NOTRE MANDAT ET NOS ACTIVITÉS 4
- Notre organisation 4
- Le fonctionnement de la Commission 5

PARTIE II : SURVOL DE L'EXERCICE 6
- Enquête d'intérêt public Kingsclear 6
- Mort par balle de Kevin St. Arnaud 8
- Autres enquêtes 8
- Enquête O'Connor 8
- Plaintes 10
  - Le règlement à l'amiable à l'œuvre 10
  - Améliorer le mécanisme de traitement des plaintes 12
- Examens 12
  - Sommet des Amériques 13
  - Mort d'un détenu 14
  - Blessures graves à un suspect 14
  - Prise par l'encolure 14
  - Coup de semonce 15
  - Gaz poivré 15
  - Non-respect des valeurs fondamentales : professionnalisme 16
  - Non-respect des valeurs fondamentales : respect et compassion 17

PARTIE III : DÉFIS ET PERSPECTIVES 18
- Éliminer l'arriéré de cas 18
- Régler les questions d'ordre administratif et organisationnel 19
- Les faiblesses du mandat existant de la CPP 21
- Une insuffisance de ressources 22
- La nécessité de modifier les dispositions législatives 23

PARTIE IV : RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT 24

PARTIE V : LES PROCHAINES ÉTAPES 26

ANNEXE : ÉTATS FINANCIERS 27

COMMENT JOINDRE LA CPP 28

MESSAGE DU PRÉSIDENT

La primauté du droit constitue, il va sans dire, l'une des caractéristiques essentielles de la démocratie. Les Canadiens reconnaissent généralement le rôle crucial que joue la police dans le bon fonctionnement de notre société en favorisant le maintien d'un cadre de vie où tous se sentent en sécurité et jouissent des libertés inscrites dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

« Pour bien travailler, la Commission devait d'abord mettre de l'ordre dans ses affaires. »

La surveillance civile du travail policier, un élément fondamental de tout programme harmonieux de sécurité publique, vise essentiellement à s'assurer que les policiers respectent la primauté du droit. En rendant compte de l'exercice de ses pouvoirs spéciaux, la police se gagne la confiance de la population. Depuis mon arrivée à la présidence de la Commission en octobre 2005, je me suis employé à renforcer cette confiance en favorisant une plus grande responsabilisation des corps de police canadiens.

Pour bien travailler, la Commission devait d'abord mettre de l'ordre dans ses affaires. Cette année, elle a donc réglé différents problèmes de longue date en matière de ressources humaines, s'est lancée dans une vaste réorganisation et a simplifié certaines de ses méthodes de travail.

Pour être en mesure de rendre rapidement des décisions constructives concernant les plaintes et de faire des recommandations utiles à la GRC, la Commission a mis en œuvre un plan énergique d'élimination de son arriéré chronique en abaissant considérablement le nombre de cas en attente d'examen.

Afin de garantir que les Canadiens, en particulier les membres de groupes minoritaires, connaissent l'existence du mécanisme des plaintes et y aient accès, j'ai lancé avec mon homologue de la Colombie-Britannique un dialogue sur notre collaboration à des activités de sensibilisation. J'ai aussi rencontré des membres de la Table ronde transculturelle sur la sécurité (un groupe consultatif qui renseigne le ministre de la Sécurité publique sur les répercussions involontaires que risquent d'avoir les mesures de sécurité nationale sur les divers groupes de la société canadienne) pour savoir quels obstacles empêchent certains groupes d'avoir recours au mécanisme des plaintes du public.

Pour accroître notre utilité à l'heure où le renseignement occupe une grande place dans le travail policier, nous avons vu à renforcer nos capacités de recherche et de gestion de l'information de façon à consacrer plus de ressources à l'analyse des nouvelles tendances et à la prestation de conseils d'orientation stratégique au gouvernement.

En novembre, j'ai comparu à l'audience d'examen des politiques de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, pour parler des lacunes du modèle de surveillance existant de la GRC. J'y ai exposé ce qui me semble être les caractéristiques essentielles d'un modèle de surveillance civile propre à permettre un bon examen des activités de sécurité nationale de la GRC.

Depuis la création de la Commission il y a 18 ans, les pouvoirs et les pratiques de la police ont beaucoup changé. La GRC bénéficie de récentes modifications législatives qui ont accru ses pouvoirs déjà étendus en matière de surveillance, de perquisition, de saisie et d'arrestation. La collaboration occupe une grande place dans son travail de plus en plus préventif et prospectif, l'initiative étant privilégiée. L'accroissement des pouvoirs de la police a alimenté le débat public concernant le besoin de concilier les droits individuels et les interventions de l'État face aux nouveaux problèmes de sécurité publique. Dans ce débat, on demande que les corps policiers aient davantage de comptes à rendre. Une fois sa crédibilité et sa légitimité minées, la police à une très forte pente à remonter, sans compter que l'autorité publique inspire aujourd'hui le plus grand scepticisme.

« Pour bien s'acquitter de la surveillance civile, il faut non seulement des pouvoirs assez étendus mais aussi des ressources suffisantes. »

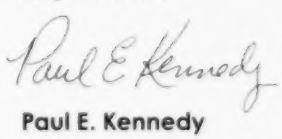
La Commission dispose d'un effectif de 44 personnes et d'un budget de 5,1 millions de dollars pour s'acquitter de la surveillance d'une force policière comptant plus de 22 000 employés et ayant un budget de 3 milliards de dollars. Pour bien s'acquitter de la surveillance civile, il faut non seulement des pouvoirs assez étendus, mais aussi des ressources suffisantes.

Dans son examen de 2003 des organismes canadiens de sécurité nationale et d'application de la loi et de leurs organes de surveillance, la vérificatrice générale parle de grandes disparités entre ces organes sur le plan des pouvoirs d'examen civil. Elle recommande que ces pouvoirs soient proportionnels aux pouvoirs d'intrusion de l'organisation examinée.

Les provinces semblent avoir anticipé ce besoin. Depuis dix ans, plusieurs d'entre elles ont accru les pouvoirs d'examen des organismes provinciaux de surveillance civile de la conduite policière. Au cours de la même période, la Cour fédérale a pour sa part réduit le pouvoir de la Commission d'obliger le corps policier national à rendre des comptes, au lieu de l'augmenter. Dans les circonstances, il faut donc beaucoup plus qu'un examen cible du mandat de la Commission visant la surveillance de la conduite de la GRC relativement aux questions de sécurité nationale. Ce qu'il faut, c'est un examen exhaustif de notre mandat consistant à surveiller la conduite de la GRC au regard de tous les aspects de ses responsabilités en matière de sécurité publique.

J'aimerais remercier le personnel de la Commission de la chaleur de son accueil durant cette première année de mon mandat à titre de président, ainsi que de sa patience pendant que se réglaient différents problèmes de longue date concernant la gestion du personnel. Je félicite également nos employés pour le dévouement et l'énergie mis à ramener l'arriéré de cas à son plus bas niveau en cinq ans. Je me réjouis à l'idée d'aider la Commission à faire une contribution des plus précieuses à l'excellence du travail policier au Canada.

Le président,



Paul E. Kennedy

PARTIE I
NOTRE MANDAT ET NOS ACTIVITÉS

Notre organisation

La Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) est un organisme autonome créé en 1988 pour recevoir et examiner les plaintes au sujet de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions. La Commission a pour objectif de contribuer à l'excellence des services de police au moyen de la surveillance civile. La CPP s'assure que les plaintes déposées par le public concernant la conduite de membres de la GRC sont examinées de manière équitable et objective. Elle formule des conclusions et des recommandations visant à identifier et à corriger des problèmes, et à empêcher qu'ils ne se reproduisent. Ces conclusions et recommandations peuvent viser la conduite de membres de la GRC en particulier ou se rapporter à des enjeux plus vastes ayant trait à la politique ou aux méthodes policières de l'organisme.

Les parties VI et VII de la *Loi sur la GRC* confèrent à la Commission le pouvoir d'examiner des plaintes au sujet de la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions et, dans certains cas, de la conduite d'un membre qui n'est pas de service lorsqu'il est déterminé que la conduite présumée risque de nuire au rendement du membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions ou de porter atteinte à la réputation de l'ensemble de la GRC. La CPP n'est pas autorisée à examiner les questions relatives à l'administration des affaires de la GRC, notamment les questions de gestion et d'administration.

La loi établissant la CPP prévoit un président et un vice-président, et peut comprendre d'autres membres ou suppléants provenant de chaque province ou territoire qui utilise par contrat les services de police de la GRC.

VISION : L'excellence des services de police grâce à la reddition de comptes.

MISSION : Effectuer une surveillance civile de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions, afin d'assurer que la GRC rend des comptes au public.

MANDAT : Le mandat de la CPP est défini dans la partie VII de la *Loi sur la GRC*. Ses activités principales consistent à :

- recevoir les plaintes du public concernant la conduite de membres de la GRC;
- procéder à un examen lorsque les plaignants sont insatisfaits du règlement de leur plainte par la GRC;
- convoquer des audiences et mener des enquêtes;
- énoncer des conclusions et formuler des recommandations.

Le fonctionnement de la Commission

Tout citoyen peut déposer une plainte directement auprès de la GRC, de la CPP ou des autorités policières provinciales. Lorsqu'elle reçoit une plainte, la Commission peut tenter de régler le problème à l'amiable en favorisant la commnunication entre le plainant et un représentant de la GRC. Si le règlement à l'amiable s'avère impossible ou qu'il n'est pas indiqué (en raison du genre d'allégation, par exemple), un analyste des plaintes de la CPP aide le plaignant à formuler sa plainte et l'envoie à la GRC aux fins d'enquête. Par la suite, la GRC rend compte des résultats de son enquête au plaignant et au(x) membre(s) en cause de la GRC.

Le plaignant qui n'est pas satisfait des conclusions de la GRC concernant sa plainte peut demander à la CPP d'effectuer un examen indépendant de la plainte. Lorsque la CPP examine une plainte, elle effectue une analyse détaillée de tous les documents qui se rapportent à la plainte, notamment le dossier opérationnel de la GRC, l'enquête de la GRC sur la plainte du public, la loi et la politique applicables, ainsi que tous les documents fournis par le plaignant. Sile président est satisfait de la façon dont la GRC a traité la plainte, il envoie un rapport final à toutes les personnes concernées, y compris le commissaire de la GRC et le ministre de la Sécurité publique. Si le président n'est pas satisfait des conclusions de la GRC quant à la plainte, il transmet au commissaire de la GRC et au ministre un rapport intérimaire faisant état de ses conclusions et recommandations. Le commissaire de la GRC examine les conclusions et recommandations du président, puis il avise par écrit le président et le ministre de toute autre mesure qui a été ou sera prise à l'égard de la plainte.

Le président de la Commission peut également déposer une plainte, mener une enquête d'intérêt public ou convoquer une audience.

PARTIE II
SURVOL DE L'EXERCICE

Enquête d'intérêt public Kingsclear

La Commission a poursuivi son enquête d'intérêt public concernant le Centre de formation pour jeunes de Kingsclear. Le 27 mai 2004, l'ancienne présidente de la CPP annonçait la tenue d'une enquête d'intérêt public à la suite de plaintes contre la GRC concernant ses enquêtes sur des cas présumés de violence sexuelle à l'intérieur et dans les environs du Centre de formation pour jeunes de Kingsclear, au Nouveau-Brunswick, école tristement célèbre et désormais fermée.

Les agressions auraient été commises entre les années 1960 et les années 1980. La Commission examine des allégations selon lesquelles la GRC a mené des enquêtes inappropriées sur la conduite criminelle présumée d'anciens membres du personnel et résidents du centre Kingsclear ainsi que du sergent d'état-major Clifford McCann de la GRC, maintenant à la retraite. La Commission enquête également sur des allégations selon lesquelles la GRC a participé à des activités visant à dissimuler cette conduite criminelle présumée. La Commission a formé une équipe d'experts et de professionnels, dont des examinateurs expérimentés ayant déja travaillé pour la Commission, d'anciens policiers et un ancien premier avocat-conseil de la Couronne.

En mars 2005, la CPP a obtenu un financement de 3,1 millions de dollars du Conseil du Trésor afin qu'elle puisse mener l'enquête. En septembre 2005, les enquêteurs ont commencé à interviewer des plaignants et des témoins. Les dépenses reliées à l'enquête se sont élevées à environ un million de dollars au cours de l'exercice.

L'enquête Kingsclear, la plus importante jamais menée par la Commission, en deux volets simultanés. Les paramètres de l'enquête ont été fixés en janvier 2006 (voir ci-contre).

L'enquête sur le personnel et les résidents du centre Kingsclear ne comporte que quelques entrevues; il s'agit surtout d'un examen de documents fournis par la GRC et de documents accumulés durant l'enquête Miller, une enquête judiciaire concernant le Centre de formation pour jeunes menée par le gouvernement du

PARAMÈTRES DE L'ENQUÊTE

Enquête sur le personnel et les résidents du centre Kingsclear

Mener une enquête sur la conduite de la GRC en ce qui concerne les enquêtes criminelles qu'elle a menées sur des allégations selon lesquelles des membres du personnel et des résidents du centre Kingsclear ont commis des agressions sexuelles, notamment :

- les allégations selon lesquelles la GRC a mené des enquêtes criminelles inappropriées sur les agressions sexuelles présumées commises par des membres du personnel et certains résidents du centre Kingsclear;
- les allégations selon lesquelles il y a eu dissimulation des agressions sexuelles présumées commises par des membres du personnel et des résidents du centre Kingsclear.

Enquête McCann

Mener une enquête sur la conduite de la GRC en ce qui concerne les enquêtes criminelles qu'elle a menées sur le sergent d'état-major Clifford McCann, notamment :

- les allégations selon lesquelles la GRC a mené des enquêtes inappropriées sur la conduite criminelle présumée du sergent d'état-major McCann;
- les allégations selon lesquelles des membres non identifiés de la GRC ont participé à des activités visant à dissimuler la conduite criminelle présumée du sergent d'état-major McCann.

Nouveau-Brunswick dans les années 1990. L'enquête McCann consiste à examiner des documents et à interviewer plusieurs personnes au Canada. On prévoit un chevauchement des deux enquêtes à plusieurs niveaux. C'est pourquoi des procédés ont mis en place afin d'assurer que les enquêtes se déroulent conjointement dans la mesure du possible.

À la fin de l'exercice, la Commission avait interviewé près de 40 personnes au Canada. Les enquêteurs ont rencontré la plupart des plaignants et des témoins civils dans le cadre de l'enquête McCann. En outre, certains membres de la GRC à la retraite ont été interviewés. En ce qui concerne l'enquête sur le personnel et les résidents du centre Kingsclear, la Commission a déjà recueilli la plupart des renseignements disponibles, qu'elle analyse présentement. La collaboration de la GRC est encourageante et permettra d'achever l'enquête avec succès.

La Commission affichera périodiquement des renseignements supplémentaires et des mises à jour concernant l'enquête sur son site Web :

http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Investigations/index_f.aspx?ArticleID=968

Mort par balle de Kevin St. Arnaud

Le 15 mars 2006, le président de la Commission a déposé une plainte au sujet des événements relatifs à la mort par balle de Kevin St. Arnaud survenue près de Vanderhoof, en Colombie-Britannique.

Le 19 décembre 2004, Kevin St. Arnaud, un suspect de vol non armé, a été abattu par un membre du détachement de la GRC de Vanderhoof. Le 4 janvier 2005, la British Columbia Civil Liberties Association a déposé une plainte contre la GRC voulant qu'on ait abattu M. St. Arnaud inutilement et sans justification. Le commissaire de la GRC a décidé de ne pas mener d'enquête sur la plainte puisqu'on avait déjà entamé trois processus d'enquête, soit une enquête criminelle, un examen indépendant effectué par un agent de la GRC et une enquête provincial du médecin légiste. Suivant l'examen du dossier, le vice-président a jugé que la décision de la GRC de ne pas mener d'enquête était raisonnable à l'époque.

Le 23 février 2006, l'avocat de la Couronne au bureau régional a annoncé qu'on avait terminé l'enquête criminelle et qu'aucune accusation criminelle ne se serait déposée. À la lumière de ce changement de situation important, le président de la Commission a jugé qu'il existait maintenant des motifs raisonnables de mener une enquête sur les circonstances et les événements entourant la mort par balle de M. St. Arnaud.

Par conséquent, le Président a déposé une plainte relativement à cette affaire, selon laquelle des membres de la GRC se seraient engagés dans une situation avec M. St. Arnaud qui a entraîné la mort de ce dernier et selon laquelle un membre de la GRC aurait indûment déchargé son arme à feu au cours de l'incident.

Autres enquêtes

Cette année, la Commission a poursuivi des enquêtes qu'elle avait lancées relativement à deux autres dossiers auxquels fait référence le rapport annuel de 2004–2005 de la Commission.

En juillet 2004, la Commission a entrepris une enquête d'intérêt public sur une plainte d'agression sexuelle et d'intimidation. La GRC a mené une enquête criminelle à la suite de quoi la Commission a lancé sa propre enquête. La Commission rendra compte des résultats de son enquête en 2006–2007.

L'année dernière, la Commission a annoncé que l'ancienne présidente avait déposé une plainte concernant la mort par balle d'un Autochtone, survenue à Norway House, au Manitoba. La Commission attend les résultats de l'enquête de la GRC avant d'entreprendre un examen du dossier.

Enquête O'Connor

En février 2004, le gouvernement du Canada a institué la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. En plus de présenter un rapport sur les faits, la Commission d'enquête a pour mandat de formuler des recommandations sur la création d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

En novembre 2005, le président de la CPP, Paul Kennedy, a comparu à l'audience d'enquête au nom de la CPP pour y présenter les caractéristiques souhaitées d'un tel organisme de surveillance. En voici les points saillants.

Principales caractéristiques d'un organisme civil responsable de l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale

Dans le cadre de plaintes du public, l'organisme d'examen devrait :

- avoir un accès non restreint à tous les renseignements pertinents, à part les renseignements confidentiels du Cabinet;
- pouvoir décider de ce qui est utile à l'examen d'une plainte;
- avoir le pouvoir d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents;
- être autorisé à partager des renseignements avec d'autres organismes de surveillance, compte tenu des fonctions policières modernes qui se caractérisent par des activités intégrées d'enquête en matière de maintien de l'ordre auxquelles prennent part plusieurs organismes.

Les mesures de sauvegarde suivantes s'appliqueraient :

- la possibilité de tenir des audiences à huis clos ou *ex parte* quand les circonstances l'exigent;
- le recours à des représentants spéciaux;
- le droit du commissaire de la GRC de faire en sorte qu'aucun renseignement confidentiel ne soit divulgué;
- une certitude, prévue par la loi, que la transmission de renseignements confidentiels à l'organisme de surveillance ne constitue pas un abandon de ce privilège;
- une certitude, prévue par la loi, que toute information dont fait part un témoin sous serment ne pourra être utilisée contre ce témoin, sauf en cas d'accusations de parjure.

L'organisme mènerait des vérifications ou des examens généraux et serait habilité à :

- examiner de façon générale la conduite de la GRC, ses politiques, règles et lignes directrices de même que les lois et directives ministérielles applicables, y compris les affidavits à l'appui d'une ordonnance judiciaire;
- examiner les activités opérationnelles;
- assurer le respect des politiques, procédures, lignes directrices et directives ministérielles;
- examiner la conduite de membres actuels et d'anciens membres;
- examiner la conduite d'autres fonctionnaires;
- exiger la production de documents.

Comme c'est présentement le cas, le commissaire de la GRC se réserverait le droit d'accepter ou de rejeter les recommandations qui découlent d'une plainte ou d'un examen général.

La présentation détaillée du président devant l'au-dience d'enquête O'Connor est affichée à l'adresse suivante :

http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/NewsRoom/index_f.aspx?articleid=974

Plaintes

En 2005-2006, la Commission a traité 979 demandes de renseignements du public au sujet de toute une gamme de questions, dont le mécanisme de traitement des plaintes, la GRC, les services sociaux du gouvernement et les numéros d'urgence de services d'assistance spécialisée. Par ailleurs, la Commission a reçu 738 plaintes que les employés ont traitées et envoyées à la GRC aux fins d'enquête.

Parmi les préoccupations exprimées par le public en 2005-2006, les enjeux ayant trait à la sécurité nationale, à la mort de détenus et au recours abusif à la force ont revêtu un intérêt particulier pour le Président, qui a continué à surveiller ces enjeux de près.

Comme par les années passées, les allégations les plus fréquentes concernent des membres qui auraient été réticents à exercer leurs fonctions, auraient fait des commentaires désobligeants ou malveillants, auraient eu un parti pris, ou encore auraient été impolis ou irrespectueux. En règle générale, ces plaintes peuvent être réglées à l'amiable. Parfois, les plaignants souhaiteraient qu'un problème persistant soit réglé sur-le-champ. Parfois, ils sont en conflit avec le détachement local de la GRC. En 2005-2006, les analystes de la CPP ont eu recours au règlement à l'amiable dans 339 cas.

Le règlement à l'amiable à l'œuvre

Lorsque les faits pertinents et les buts du plaignant sont compris, l'analyste explique au plaignant les différentes possibilités pour régler ses préoccupations. Lorsque cela s'avère approprié, l'analyste invite le plaignant et la GRC à régler le différend à l'amiable. Le plaignant peut toujours décider de déposer une plainte officielle.

Si le plaignant choisit d'avoir recours au processus de règlement à l'amiable, l'analyste de la CPP agit à titre d'arbitre indépendant et aide le plaignant à obtenir des renseignements en sollicitant le concours du membre supérieur du détachement de la GRC en cause. En arbitrant de cette façon, l'analyste fournit à la GRC un résumé des préoccupations exprimées par le plaignant, habituellement le jour même où le plaignant a soulevé ses préoccupations.

Le règlement des plaintes à l'amiable remporte beaucoup de succès — il s'agit bien souvent d'un moyen plus expéditif de régler les préoccupations du plaignant, grâce auquel la CPP et la GRC peuvent affecter les ressources limitées aux points prioritaires.

Les résumés suivants présentent un éventail de préoccupations que la Commission a réglées cette année grâce à son mode de règlement des plaintes à l'amiable.

- La plaignante, une Autochtone, vit dans une réserve avec ses enfants. Un soir que la famille dormait, des policiers de la GRC se sont introduits dans la maison et ont réveillé un jeune de 15 ans pour lui demander où se trouvait son frère. Ils ont ensuite fouillé la maison et, devant les protestations, ont dit que le jeune de 15 ans les avait laissés entrer. La Commission a alors appelé le sous-officie de service, qui s'est rendu dans la famille et a obtenu des renseignements supplémentaires. Il a ordonné aux policiers concernés d'aller voir la plaignante pour s'excuser. Il a dit estimer que l'incident avait été instructif à la fois pour les policiers en cause et pour la plaignante. Satisfaite, celle-ci a renoncé à déposer une plainte officielle.

- La plaignante est séparée de son mari, qu'elle dit être violent et colérique. Les deux se partagent la garde de leur fille de sept ans. La plaignante et ses parents ont communiqué avec la Commission en se disant préoccupés par les menaces voilées de l'homme selon qui la plaignante « ne serait bientôt plus là ». Le fait que cet homme était en possession d'une arme à feu non enregistrée les inquiétait beaucoup. Un analyste de la CPP a communiqué avec la GRC. L'arme à feu a été saisie, et un policier de la GRC a rencontré la plaignante pour répondre à ses questions. Satisfaite, celle-ci a renoncé à porter officiellement plainte.

- Le plaignant est le père d'un jeune homme arrêté en Colombie-Britannique. Après la prise de sa photo et de ses empreintes, le jeune a été libéré sous condition. Après avoir retenu les services d'un avocat, ses parents ont appris au tribunal que la Couronne n'avait pas approuvé de chef d'accusation. En Colombie-Britannique, quand aucune accusation n'est portée, la GRC est tenue d'en informer l'intéressé. De plus, la photo et les empreintes ne doivent être prises qu'une fois les accusations approuvées. La famille a donc eu des frais d'avocat inutiles, et leur fils n'avait pas à demeurer en liberté sous condition. Le plaignant estimait que l'on devait des excuses à la famille, et voulait avoir l'assurance que la photo et les empreintes de son fils seraient détruites. Un analyste de la CPP a communiqué avec la GRC. Une rencontre entre un policier et le plaignant a permis de trouver une solution. Aucune plainte officielle n'a été déposée.

- La plaignante habite une réserve isolée du Nord du Manitoba. Quatre mois après avoir signalé à la GRC qu'elle avait été attaquée au couteau par un homme, elle a appelé la CPP pour se plaindre de n'avoir reçu aucune nouvelle de la GRC concernant son allégation. La plaignante savait que le lendemain de l'incident, la GRC avait loué un avion pour sortir l'homme en question de la réserve, mais quand elle a appelé la Commission, elle venait d'apprendre que son agresseur allégué était revenu dans la réserve depuis une semaine. Elle se disait préoccupée de voir qu'on ne l'avait informée de rien. Quand l'analyste de la CPP a communiqué avec le détachement de la GRC, il a appris qu'on n'avait pas enquêté sur les allégations de la plaignante, et que l'homme avait été sorti de la réserve parce qu'il avait auparavant menacé une autre personne avec un couteau. La GRC a procédé à l'ouverture d'un dossier et recueilli la déclaration de la plaignante concernant l'incident. Satisfaite, la plaignante n'a pas déposé de plainte officielle.

- La plaignante circulait sur une route avec sa fille de 10 ans quand elle a aperçu de nombreuses voitures de la GRC. À l'approche d'un pont, elle a vu qu'on installait un tapis clouté en travers de la route. Elle venait tout juste de se ranger sur l'accotement quand la voiture du suspect l'a doublée à plus de 120 km/h, l'évitant de justesse. La plaignante a trouvé inadmissible que personne de la GRC ne lui ait jamais fait signe de se ranger par mesure de sécurité. Après qu'un analyste de la CPP eut communiqué avec la GRC, un policier a eu un entretien de trois heures et demie avec la plaignante. Toujours en partie insatisfaite, la plaignante, voyant qu'il était inutile de poursuivre, a choisi de ne pas déposer de plainte officielle.

Améliorer le mécanisme de traitement des plaintes

La Commission a revu et documenté ses processus opérationnels relatifs aux plaintes et elle a préparé un manuel des méthodes exhaustif, une étape importante de l'amélioration de la gestion des plaintes. La CPP appliquera ces méthodes en 2006–2007 pour identifier les principaux points de repère en matière de rendement qui seront examinés.

Ainsi que l'a souligné la CPP dans ses rapports annuels antérieurs, des dirigeants communautaires et des intervenants clés ont évoqué la nécessité que les organismes de surveillance soient plus accessibles en milieu minoritaire et répondent mieux aux besoins de ces collectivités. Pour donner suite à cette priorité, le président de la Commission a rencontré des membres de la Table ronde transculturelle sur la sécurité (un groupe consultatif qui renseigne le ministre de la Sécurité publique sur les répercussions involontaries que risquent d'avoir les mesures de sécurité nationale sur les divers groupes de la société canadienne), pour savoir quels obstacles empêchent certains groupes d'avoir recours au mécanisme des plaintes du public. Le Président s'est également entretenu avec le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police de la Colombie-Britannique pour examiner la possibilité de collaboration entre les deux organismes, en ce qui concerne des questions soulevées par la Table ronde transculturelle sur la sécurité ainsi que des questions d'intérêt commun. Le président de la CPP et le commissaire aux plaintes contre la police de la Colombie-Britannique ont aussi envisagé la possibilité de développer une approche commune entre les deux organismes en ce qui concerne la réception des plaintes, des documents d'information multilingues et des activités de sensibilisation. L'an prochain, le Président entend s'entretenir avec ses homologues provinciaux en ce qui touche les moyens de permettre aux collectivités autochtones de recourir plus facilement aux organismes de traitement des plaintes.

Examens

Le plaignant qui n'est pas satisfait des conclusions de la GRC concernant sa plainte peut demander à la Commission d'effectuer un examen indépendant de la plainte. La Commission a reçu 159 demandes d'examen en 2005–2006, dont plus de la moitié proviennent de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, où la plupart des membres de la GRC sont déployés (voir la figure 1).

Figure 1 ***Demandes d'examen par province, 2005-2006***

PROVINCE	DEMANDES
Colombie-Britannique	70
Alberta	20
Saskatchewan	17
Nouveau-Brunswick	10
Nouvelle-Écosse	10
Manitoba	8
Territoires du Nord-Ouest	7
Ontario	6
Yukon	5
Québec	3
Terre-Neuve-et-Labrador	1
Nunavut	1
Île-du-Prince-Édouard	1
TOTAL	**159**

L'exercice 2005-2006 s'est révélé le plus productif des cinq dernières années. La Commission a complété 260 rapports d'examen durant cette période. Elle était satisfaite de la conduite des membres dans 82 % des examens qu'elle a effectués. En revanche, elle a émis des conclusions défavorables dans 18 % des cas, formulant 67 recommandations pour que des mesures de redressement soient prises. Bien que les recommandations de la Commission n'aient pas force obligatoire, le commissaire de la GRC a accepté de souscrire à la plupart de les recommandations. Ainsi, des membres ont reçu une formation individuelle supplémentaire ou des directives opérationnelles, sans compter que des modifications importantes ont été apportées à la politique et aux pratiques de formation de la GRC. Nos cas d'intérêt, dont les résumés suivent, traitent d'un large évantail d'enjeux, notamment la sécurité d'une grande manifestation publique, la mort d'un détenu, des blessures graves à un suspect, l'utilisation de la prise par l'encolure, des coups de semonce et le gaz poivré, ainsi que d'incidents qui touchent les valeurs fondamentales de la GRC.

Sommet des Amériques

La GRC et la Sûreté du Québec étaient principalement chargées de veiller à la sécurité des participants au Sommet des Amériques de 2001 à Québec, où s'étaient rendus des milliers de manifestants. Il s'est produit des altercations entre les policiers et certains d'entre eux. Prévoyant des affrontements entre la police et les manifestants, le ministre québécois de la Sécurité publique avait chargé un groupe d'observateurs indépendants de surveiller le travail des policiers et de noter leurs observations.

À partir du rapport des observateurs indépendants, le plaignant a fait différentes allégations contre des membres non identifiés de la GRC. Il a allégué que ceux-ci avaient eu inutilement recours à des gaz lacrymogènes, tiré sans raison des balles de caoutchouc et tenu les manifestants à une distance exagérément grande de l'emplacement de la conférence pour des raisons n'ayant rien à voir avec la sécurité.

La Commission a examiné plus de 24 volumes de documents. Elle a recommandé :

- que la structure de responsabilité visant l'usage d'armes non meurtrières soit améliorée;
- qu'une enquête approfondie soit faite pour savoir pourquoi les policiers disposaient de projectiles de plomb (petits sacs de téflon® remplis de grenaille de plomb que l'on tire au moyen d'une arme à feu) et s'en sont servis alors que ces projectiles avaient été expressément exclus de la liste d'armes de la GRC pour des motifs de sécurité;
- que des consignes soient données aux officiers à la tête des troupes utilisant ces projectiles, sur l'importance de respecter les décisions de la GRC concernant la sécurité du public.

La Commission a par ailleurs noté que le rapport des observateurs indépendants était généralement élogieux à l'endroit de la GRC et que les policiers avaient dû travailler dans des conditions extrêmement difficiles compte tenu du fait que de nombreux manifestants bien organisés et bien équipés étaient déterminés à franchir le périmètre de sécurité, à harceler et provoquer les forces policières et à s'en prendre à elles. La Commission a noté que les policiers de la GRC avaient fait preuve à de nombreuses reprises d'une patience et d'une retenue exemplaires et elle a estimé, tout comme les observateurs indépendants, que la plupart du temps, la GRC n'avait pas indûment limité l'exercice des droits du public à la liberté d'expression et à la sécurité personnelle.

Le commissaire de la GRC a appuyé toutes les recommandations de la Commission, et a également souligné la manière dont la GRC avait répondu à d'autres conclusions et recommandations de la Commission, notamment celles du rapport Hugues (**www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_f.aspx?articleID=101**), publié à l'issue de l'audience d'intérêt public de la Commission sur les événements survenus à la conférence de la Communauté économique Asie-Pacifique (APEC) de 1997. La GRC avait alors modifié sa politique de gestion de l'ordre public et enrichi le cours des commandants d'unités de l'ordre public en y intégrant les observations de la Commission.

Mort d'un détenu

Un résident de la Colombie-Britannique a été arrêté parce qu'il était en état d'intoxication dans un lieu public. Il est mort en soirée au détachement de la GRC, de dépression respiratoire attribuable à sa polytoxicomanie et à un empoisonnement à la méthadone. La Commission est arrivée à la conclusion que la politique de la GRC concernant la surveillance des détenus n'avait pas été suivie, et que l'on aurait dû avoir recours à la réanimation cardio-respiratoire (RCR). Elle a recommandé que la politique de la GRC à ce sujet soit modifiée. Depuis cet incident, la GRC a modifié sa politique, qui oblige maintenant les policiers à prodiguer les premiers secours ou à pratiquer la RCR dans de telles circonstances. Le commissaire de la GRC s'est également engagé à réviser la politique actuelle afin de la rendre coforme à l'intention et à l'esprit des directives de réanimation 2005 de la Fondation des maladies du cœur du Canada.

Blessures graves à un suspect

Un détachement de la Colombie-Britannique a reçu une plainte d'un bar local concernant le vol de boissons alcoolisées. Le policier dépêché sur place a trouvé les quatre suspects dans une voiture garée et a procédé à leur arrestation sans avoir d'abord demandé de l'aide. Un suspect assis sur la banquette arrière de la voiture de patrouille a ouvert l'écran protecteur non verrouillé pour enjamber le dossier du siège avant. Il a pris le volant et s'est enfui en conduisant dangereusement, en percutant l'une des voitures de patrouille arrivées sur place. Le policier a tiré à deux reprises. La voiture du fuyard s'est immobilisée quand une autre voiture de patrouille l'a frappée. Le suspect a été gravement blessé.

La Commission a estimé que le policier avait mal évalué le danger et que sa décision de s'approcher seul de la voiture des suspects et d'arrêter les quatre hommes ivres avant d'avoir appelé pour demander de l'aide était contraire à la politique de la GRC sur la gestion des incidents. De plus, le policier a fait preuve de négligence professionnelle en omettant de retirer la clé du contact, de passer les menottes au suspect et de vérifier si l'écran de protection était verrouillé avant de laisser le suspect seul dans la voiture de patrouille. Le Commissaire a accepté les conclusions et recommandations de la CPP.

Prise par l'encolure

Vers 2 h 30 du matin, un détachement de la GRC au Nunavut a reçu un appel d'une femme qui déclarait que son mari dont elle était séparée menaçait de la tuer. Toujours terrifiée, la femme s'était néanmoins rendue dans une autre maison où elle était en sécurité. Deux policiers se sont rendus à la maison du suspect pour enquêter. Une altercation a alors éclaté, et l'un des policiers a fait une prise par l'encolure au suspect en le maintenant contre le mur jusqu'à ce

qu'il perde connaissance. Quand il a repris ses esprits, le suspect s'est débattu. Il a de nouveau été immobilisé par une prise à l'encolure, puis escorté à la voiture de patrouille sans avoir pu se vêtir ni se chausser pour se protéger du temps très froid.

La Commission a jugé que le recours à un contrôle par l'encolure non autorisé et à l'étranglement par la région carotidienne constituait un usage injustifié et abusif de la force, contraire à la politique de la GRC. Le Commissaire a accepté nos recommandations qu'un complément de formation soit donné aux policiers en cause afin que ceux-ci sachent que les prises par l'encolure sont interdites et que l'étranglement par la région carotidienne est réservé à des situations mettant leur vie en danger. On leur enseignera aussi comment appliquer correctement le modèle d'intervention/gestion d'incident afin de bien réagir sans faire de mal ou causer de dommages inutilement.

La Commission a également recommandé que le Commissaire envisage la prise de mesures disciplinaires contre les policiers. Le Commissaire n'a pas suivi cette recommandation parce que « [*traduction*] la conduite des policiers n'avait été ni préméditée, ni délibérée, ni punitive ». La Commission a alors répété être inquiète de voir certains policiers continuer d'avoir recours à de telles prises par l'encolure, dangereuses en soi. Le fait que tant l'enquêteur de la GRC que la GRC elle-même, dans sa lettre de décision, tolèrent l'usage d'un contrôle par l'encolure interdit et d'un étranglement par la région carotidienne non autorisé est par ailleurs jugé déconcertant.

Coup de semonce

À 4 h du matin, un membre d'un détachement de la GRC au Manitoba enquêtait sur une plainte de bris d'une vitre quand quatre jeunes sont soudainement sortis de l'immeuble à appartements. L'un d'eux, qui saignait abondamment de la bouche, balançait un bâton de hockey au-dessus de sa tête. Un autre, qui saignait aussi, tenait un bâton de baseball. Le policier leur a ordonné de s'arrêter, et comme le groupe continuait d'avancer vers lui, il a sorti son pistolet. Deux des jeunes se sont laissés tomber par terre et les deux autres ont pris la fuite. Le policier a alors pénétré dans l'immeuble où il a croisé deux jeunes et leur mère. Pendant que leur mère s'agrippait à la veste de protection du policier, les jeunes se sont mis à lui donner des coups de poing et de pied, dont plusieurs solides coups à la tête. Le policier a sorti son arme et a tiré un coup de semonce.

La Commission estime généralement qu'un tir d'arme à feu est très risqué en raison des conséquences imprévues et tragiques possibles. Heureusement, personne n'a été blessé dans ce cas-ci. La Commission est arrivée à la conclusion que les circonstances justifiaient que le policier se soit servi de son arme à feu. Elle a toutefois mentionné qu'il serait bon que les policiers se livrent à un examen de l'incident pour voir comment le policier aurait pu réagir sans tirer. Par exemple, sa matraque télescopique aurait-elle pu être plus accessible? Le policier aurait-il pu se servir de ses mains, de ses poings ou de ses pieds pour immobiliser ses assaillants? Quelles techniques de combat au sol lui avait-on enseignées? A-t-il songé à se repositionner? Étant donné qu'il se trouvait près de l'entrée, aurait-il pu se déplacer à l'extérieur, où les autres policiers auraient pu lui venir en aide? Les observations de la Commission ont été transmises aux services centralisés de la formation, de l'apprentissage et du perfectionnement à la GRC.

VALEURS FONDAMENTALES DE LA GRC

Consciente du dévouement de tous ses employés, la Gendarmerie royale du Canada s'engage à créer et à préserver un milieu de travail propice à leur sécurité, à leur bien-être et à leur perfectionnement, en s'inspirant des valeurs fondamentales suivantes :

- intégrité
- honnêteté
- professionnalisme
- compassion
- respect
- responsabilisation

Gaz poivré

Après une tempête de neige au Nouveau-Brunswick, le plaignant pelletait la neige dans la rue. Quand deux travailleurs affectés au déneigement lui ont dit de cesser, il les a menacés avec sa pelle. À l'arrivée des policiers de la GRC, il s'est montré récalcitrant. Principalement à cause du comportement du plaignant, une simple infraction à un règlement municipal s'est transformée en un affrontement ayant abouti à l'utilisation de gaz poivré et à une condamnation au criminel pour menaces et entrave à la justice. La Commission, tout en estimant que les policiers n'avaient pas fait un usage abusif de la force lors de l'arrestation du plaignant, s'est demandée s'il n'aurait pas été possible de gérer l'incident sans faire usage de gaz poivré.

Dans sa politique, la GRC autorise le recours à des ressources intermédiaires telles que le gaz poivré dans des situations où le sujet résiste. Selon le vice-président de la CPP, il faut éviter d'en conclure que la résistance justifie à elle seule le recours à des ressources telles que ce gaz ou une arme Taser. En pareil cas, le policier doit exercer son jugement en fonction de bon sens. Pour décider quel degré de force est convenable, il doit appliquer le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire voir à conserver un rapport raisonnable entre la résistance rencontrée et le contexte. Quand l'infraction n'est pas grave ou que la personne qui résiste n'est pas dangereuse, il vaut mieux essayer de désamorcer la situation qu'utiliser des ressources telles que le gaz poivré. Le recours progressif à la force s'exerçant de part et d'autre, quand une situation est maîtrisée, il vaut mieux s'efforcer d'apaiser l'atmosphère. Les observations de la Commission ont été transmises à la Division dépôt et au conseiller en matière d'éthique, aux fins de la formation.

Non-respect des valeurs fondamentales : professionnalisme

Le plaignant, un motocycliste circulant en Alberta, a été témoin du grave accident d'un autre motocycliste. Après avoir vérifié si quelqu'un avait fait le 911, il a attendu l'arrivée de l'ambulance puis celle des policiers de la GRC vu qu'il était le seul témoin. Quand il a déclaré au policier ne pas savoir si la victime roulait trop vite, celui-ci l'a traité de menteur et lui a demandé ses papiers. Il lui a dit qu'il pourrait lui donner une contravention de 230 $ et faire remorquer sa moto parce qu'il avait omis de faire renouveler son immatriculation, mais qu'il attendrait de voir sa déclaration finale concernant l'accident pour décider s'il se montrerait ou non clément.

La Commission a estimé que le plaignant avait agi en bon samaritain en se portant au secours d'un motocycliste blessé et en voulant faciliter l'enquête de la GRC. Le policier a menacé de lui remettre une contravention pour obtenir la déclaration qu'il souhaitait. Ce genre de comportement ternit la réputation de la GRC et décourage les citoyens d'aider volontairement la GRC.

Voici un extrait de la réponse du Commissaire : « [*traduction*] Voilà un remarquable cas où la façon dont une personne a été traitée ne correspond pas aux valeurs de la GRC. Je suis convaincu que la plupart de nos policiers auraient agi autrement. Ce sera un bon cas à faire étudier aux cadets et à d'autres personnes. Je verrai donc à en informer le commandant de la Division dépôt et le conseiller en matière d'éthique de la GRC pour qu'ils s'en servent dans le cadre de leurs programmes de formation et de sensibilisation. » Le Commissaire a envoyé au plaignant une lettre personnelle le remerciant de son aide, dont il a fait tenir copie au détachement et au policier concernés.

Non-respect des valeurs fondamentales : respect et compassion

L'après-midi de la veille de Noël, la femme du plaignant a été interceptée pour excès de vitesse dans un parc près de Banff, en Alberta. Après avoir constaté que le permis de la conductrice était expiré, le policier lui a dit qu'elle ne pouvait pas conduire. Il a laissé un message à son mari qui se trouvait à Calgary, à plus de deux heures de là, pour que celui-ci s'occupe de venir chercher les occupants de la voiture. Selon la politique de la GRC, il incombait au policier de prendre toutes les dispositions raisonnables pour garantir la sécurité et le bien-être de la conductrice et des autres occupants, ainsi que la sécurité du véhicule, et de les transporter au besoin dans un endroit sûr. Quand le plaignant est arrivé, la nuit était tombée et cela faisait cinq heures et demie que sa femme et ses deux jeunes enfants étaient garés sur l'accotement d'une portion isolée de la grand route. La Commission a estimé que le policier aurait dû conduire la conductrice et ses enfants dans un des villages voisins pour qu'ils y attendent le plaignant. Le Commissaire était d'accord avec notre conclusion et a également estimé que le comportement du policier ne respectait pas les valeurs fondamentales de la GRC. Les conclusions de la Commission ont été transmises à la Division dépôt et au conseiller en matière d'éthique, pour les besoins de la formation.

PARTIE III
DÉFIS ET PERSPECTIVES

Éliminer l'arriéré de cas

Le retard chronique des dossiers en attente d'examen est demeuré une préoccupation constante pour la Commission au fil des ans. Il s'agit là d'un problème qui a eu tendance à saper l'efficacité et la crédibilité de son rôle de surveillant. Suivant la nomination du nouveau Président le 24 octobre 2005, la Commission avait 363 cas en attente d'examen, dont certains dataient de six ans. De tels délais atténuent la nature, la portée et la pertinence des recommandations de la Commission.

Le Président s'est engagé à éliminer l'arriéré de cas. Il a donc chargé le Vice-président d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action de 12 mois en vue d'éliminer l'arriéré et d'instaurer des pratiques de gestion afin d'éviter qu'un tel problème ne se reproduise. Cinq mois plus tard, à la fin de l'exercice, la Commission avait réglé 260 cas, le plus grand nombre en cinq ans. La production mensuelle de rapports avait presque quadruplé, passant de 10 rapports environ à 38 rapports (voir la figure 2).

Figure 2 ***Rapports d'examen complétés, 2005-2006***

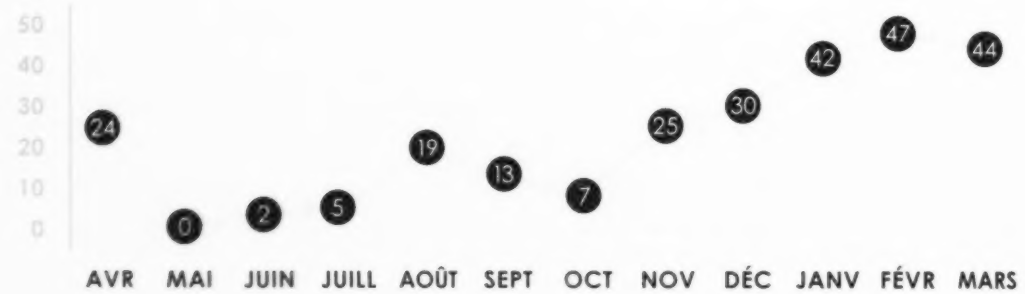
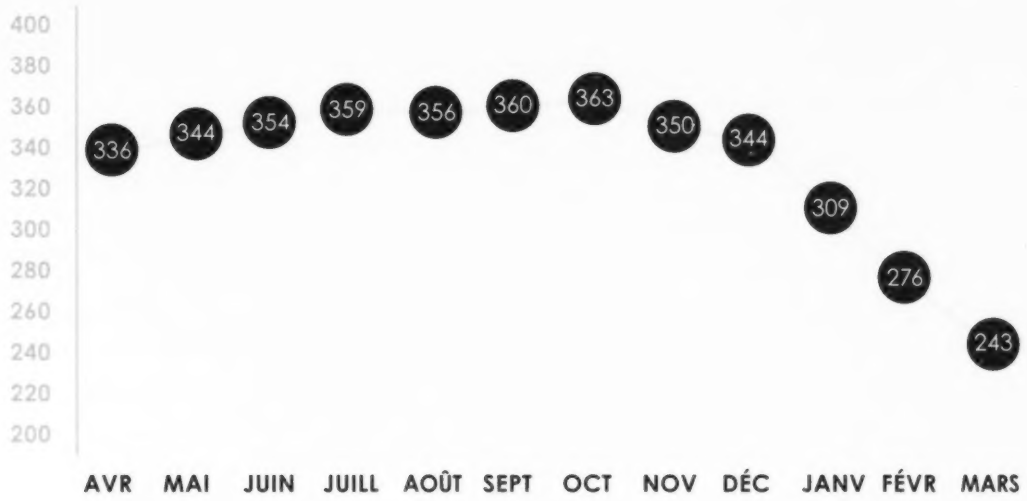


Figure 3 ***Nombre de cas en attente d'examen, 2005-2006***



Sa productivité ayant augmenté, l'Unité des examens a pu réduire le nombre de cas en attente d'examen chaque mois au cours des cinq derniers mois de l'exercice financier. À la fin mars 2006, l'arriéré de cas était à son plus bas niveau en cinq ans (voir la figure 3). De ce nombre, 120 cas datant d'avant 2005 ont été réglés. On prévoit traiter le reste de ces dossiers d'ici l'automne.

Dès qu'elle aura éliminé l'arriéré des dossiers à l'automne 2006, la Commission établira une norme de service de 120 jours entre le moment où elle reçoit une demande d'examen et l'achèvement de son rapport intérimaire ou final. En améliorant le traitement des cas, entre le moment où une plainte est déposée et la décision finale suivant un examen, la Commission fera de la rapidité d'exécution une composante clé de ses pratiques opérationnelles.

Régler les questions d'ordre administratif et organisationnel

En 2005-2006, la Commission répondu à plusieurs défis organisationnels, tant de longue date que récents.

Deux événements importants ont affaibli le moral des membres du personnel, ont précipité le départ de certains employés et ont suscité des tensions au chapitre des relations patronales-syndicales. La Commission de la fonction publique (CFP) a publié un rapport très médiatisé en octobre 2005 et, durant la même période, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a entrepris un exercice de surveillance de la classification à la CPP.

Le rapport de vérification de la CFP, qui mentionnait certains employés en particulier, a mené à une enquête des nominations à la CPP qui avaient eu lieu d'avril 2001 à septembre 2004. Le rapport reconnaissait que la Commission avait fait d'importants progrès pour éclairer les problèmes de dotation, mais plusieurs questions n'avaient toujours pas été réglées. Les organismes centraux comme le personnel ont depuis reconnu le succès des mesures qui ont été prises en 2005-2006 afin en vue de tenir compte des préoccupations du vérificateur.

Afin de remédier aux problèmes soulevés dans le rapport de surveillance de la classification des postes et d'évaluer la

conformité du soutien administratif de l'organisation, la Commission a effectué un examen des services administratifs pour ensuite développer un plan d'action. Elle a aussi procédé à une réorganisation, qui se poursuivra durant le prochain exercice.

Pour faire de la CPP un milieu de travail de premier choix et rehausser le moral des employés, la Commission a poursuivi plusieurs initiatives et en a amorcé de nouvelles.

- Les postes vacants de la direction de la CPP ont été comblés au début de 2005-2006 et, au milieu de l'exercice, une retraite des membres de la direction a eu lieu afin de former une équipe de gestion efficace et solide.
- Le développement et la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance efficace sont demeurés une priorité pour le Directeur exécutif, depuis son entrée en fonction en 2004. Des comités sont créés et reçoivent un mandat précis, des politiques et lignes directrices sont élaborées au besoin, un cycle de planification de l'organisation a été conçu et appliqué, et le comité de gestion accorde une importante particulière au processus décisionnel et aux stratégies.
- Un comité patronal-syndical sur la santé et la sécurité au travail a été formé.
- Un cadre visant un milieu de travail de premier choix a été développé et adopté par le comité de gestion en vue d'exprimer clairement les principes de la Commission en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la responsabilisation et les valeurs, lesquels principes soutiennent le nouveau régime de ressources humaines de l'organisation.
- Un plan d'apprentissage est dressé pour chaque employé, de même qu'un budget de formation raisonnable.
- Des champions du comité de gestion, des langues officielles, de l'équité en emploi, de la formation continue ainsi que de la récompense et de la reconnaissance ont été choisis.
- La dotation liée à l'enquête d'intérêt public Kingsclear ainsi que l'aménagement de ses locaux sont maintenant achevés.

Lorsqu'elle a appliqué la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), la CPP s'est engagée à améliorer la gestion des ressources humaines et à rehausser le moral des employés. La CPP a développé et adopté de nouvelles politiques et méthodes de dotation en fonction des lignes directrices de la LMFP pour la mise en œuvre. Elle a ensuite communiqué ces politiques et méthodes ainsi que les répercussions générales de la LMFP à tous les employés bien avant la date de la mise en œuvre de la Loi. On a aussi informé le personnel de la création d'un nouveau comité consultatif patronal-syndical et de la disponibilité de services confidentiels pour la résolution de conflits à l'amiable.

Un facilitateur professionnel a travaillé à l'amélioration des communications internes de l'organisation en rencontrant d'abord des groupes d'employés et ensuite l'organisation au complet, au cours d'une retraite de tout le personnel organisée par la direction. Les employés de Surrey et d'Ottawa se sont rencontrés, et des activités ont été organisées afin de partager les idées, les expériences et les attentes et d'en apprendre davantage sur les responsabilités de chacun. Ces retraites ont été saluées comme un progrès qui a nettement amélioré les relations patronales-syndicales et le moral des employés.

Ainsi qu'on l'a mentionné dans le rapport annuel précédent, la Commission a évalué sa capacité de gestion de l'information au début de 2005 afin d'identifier les lacunes, les risques et les priorités. Par suite de cette évaluation, la Commission a établi un plan d'action à l'automne 2005 et lancé plusieurs initiatives. Elle a créé et doté le poste d'agent principal de l'information, qui est responsable de tous les aspects de la gestion de l'information et de la technologie de l'information. Par ailleurs, la CPP a procédé à une évaluation de la menace et des risques et a rempli le questionnaire de conformité de la Gestion de la sécurité des technologies de l'information du Conseil du Trésor, qui a pour but d'évaluer si les ministères fédéraux respectent les exigences sécuritaires de base pour assurer la sécurité de l'information et des biens de technologie de l'information placés sous leur contrôle. La Commission a également établi et mis à exécution un plan d'action pour combler les lacunes qui ont été décelées grâce à l'évaluation et au questionnaire. Ces évaluations permettent à la Commission de gérer l'information de manière plus stratégique.

La Commission a par ailleurs bien répondu aux critères de son Cadre de responsabilisation de gestion. Elle a pris certaines mesures pour évaluer la satisfaction de la clientèle en ce qui concerne le mécanisme de plaintes et d'examen, une recommandation du Conseil du Trésor. La CPP a accompli des progrès considérables cette année pour ce qui est de l'établissement d'une bonne gouvernance, de la planification de l'organisation, de la gestion des ressources humaines et de la gestion de l'information et de la technologie de l'information. Ces progrès lui serviront de point de départ pour entretenir des relations de travail plus efficaces encore avec ses employés et adopter une approche plus précise lui permettant de gérer l'information comme un bien organisationnel important.

Les faiblesses du mandat existant de la CPP

La Commission dispose d'un mandat et de ressources lui permettant de traiter des plaintes de conduite répréhensible et de cerner des problèmes systémiques plus importants, mais le modèle actuel présente des lacunes.

D'abord, le modèle basé sur les plaintes comporte certaines limites intrinsèques. L'examen de plaintes ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre. Un plaignant doit déposer une plainte pour engager le mécanisme d'examen. Les préoccupations des collectivités vulnérables sont souvent insuffisamment signalées pour des raisons culturelles, linguistiques ou d'alphabétisme. De plus, la Loi ne permet pas de mener des enquêtes concernant les plaintes contre des lignes de conduite, pratiques ou directives de la GRC, sauf si l'examen fait partie intégrante d'une plainte qui porte sur la conduite d'un membre de la GRC.

De nombreux problèmes de sécurité publique ont fait leur apparition au cours des dix dernières années, du crime organisé transnational aux crimes sur Internet et au terrorisme mondial. Pour y face, on a élaboré une nouvelle législation et mis au point de nouvelles pratiques policières. La nature des menaces est de plus en plus sophistiquée, tout comme le sont les moyens pris pour les éliminer. C'est pourquoi les enquêtes peuvent parfois s'étaler sur plusieurs années et être menées par de nombreux partenaires à l'échelle nationale et internationale. Les personnes faisant l'objet d'une enquête ne sont pas toujours accusées et les tribunaux canadiens ne s'avèrent pas nécessairement le meilleur en droit pour trancher les questions de culpabilité et d'innocence. Par conséquent, une gamme croissante de pratiques policières est écartée du mécanisme d'examen des tribunaux canadiens, d'autant plus que

cette conduite ne fera sans doute pas l'objet d'une plainte aux termes de la législation. Les suspects qui ne sont pas accusés ne sauront probablement pas qu'ils ont été épiés au moyen de techniques intrusives secrètes, notamment la surveillance, les fouilles secrètes et l'interception des communications privées.

Pour exercer une fonction de surveillance efficace et crédible, un organisme doit avoir accès à tous les renseignements dont il a besoin pour lui permettre de formuler une décision. Dans le cadre de la législation actuelle, le commissaire de la GRC peut s'abstenir de divulguer à la Commission des renseignements confidentiels qui se rapportent à l'examen d'un cas. Auparavant, on décidait de l'accès à ces renseignements en fonction de chaque cas. Un mécanisme de surveillance civile crédible doit se fonder sur un droit d'accès législatif précis plutôt que de compter sur la compatibilité des divers participants.

Ainsi que la vérificatrice générale l'a indiqué dans son rapport remontant à 2003, «...la loi n'autorise pas un accès direct aux dossiers et aux activités de la GRC qui permettrait à la Commission de donner au Parlement une assurance générale quant au respect de la loi, en particulier pour ce qui est du recours judicieux aux pouvoirs d'intrusion. [...] Ses pouvoirs sont donc bien en deçà de ceux de l'inspecteur général et du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui ont accès à toutes les informations du Service canadien du renseignement de sécurité et qui peuvent demander des explications au personnel. » Selon la vérificatrice générale, des activités comportant des pouvoirs d'intrusion analogues devraient être assujetties à des examens de surveillance postérieurs analogues. Elle a donc recommandé que les mécanismes de surveillance externe et les obligations de divulgation des organismes qui détiennent des pouvoirs d'intrusion soient proportionnels au degré d'intrusion.

Enfin, le régime législatif actuel limite le ressort de la Commission aux activités de la GRC et celui des commissions provinciales, aux activités des services de police non fédéraux. Cette restriction empêche l'ensemble des commissions des plaintes d'assurer une surveilance civile efficace, en cette période d'intégration des services de police où l'échange de renseignements stratégiques et criminels et le partage de connaissances tactiques et opérationnelles entre les services de police et d'autres organismes du maintien de l'ordre à l'échelle nationale et internationale sont devenus la norme.

Une insuffisance de ressources

Dans son rapport de 2003, la vérificatrice générale a souligné que « [l]a capacité de surveiller les activités des organismes de sécurité et de renseignement repose sur deux éléments : premièrement, l'autorité juridique d'exercer cette surveillance et d'avoir accès à l'information requise et deuxièmement, les ressources nécessaires pour le faire ».

Lorsque la Commission a ouvert ses portes en 1988, son budget se chiffrait à 3,6 millions de dollars et elle comptait 33 employés. Elle compte aujourd'hui un effectif de 44 personnes et dispose d'un budget de 5,1 millions de dollars. Or l'organisme dont elle est chargée de surveiller les activités, à savoir la GRC, compte maintenant plus de 22 000 employés, a un budget de plus de 3 milliards de dollars et dessert dix provinces, trois territoires et plus de 200 municipalités.

Pour qu'un régime de surveillance civile national soit efficace, l'organisme responsable doit disposer de ressources qui témoignent d'une capacité crédible d'exercer une véritable surveillance des activités policières au Canada. Il subsiste un doute quant à savoir si le budget actuel de la Commission véhicule ce message.

La nécessité de modifier les dispositions législatives

Depuis la création de la Commission il y a 18 ans, les pouvoirs et les pratiques de la police ont beaucoup changé. Non seulement le rôle de la GRC au chapitre de la sécurité nationale s'est développé, mais la nature même des activités policières a subi des modifications. Il en va de même pour la société; les citoyens se préoccupent de plus en plus aux pouvoirs accrus de la police aux dépens des libertés individuelles.

Alors que les lacunes inhérentes de la CPP ont été exacerbées par des services de police axés sur le renseignement, l'intégration des services de police et les nouvelles responsabilités de la GRC en matière de sécurité nationale, les provinces s'efforcent de renforcer le pouvoir conféré aux organismes civils chargés de surveiller la conduite des services de police provinciaux et municipaux ainsi que d'autres organisations du maintien de l'ordre relevant de leurs compétences.

Des initiatives liées à la réforme du droit fédéral, visant à accroître les pouvoirs de la CPP contribueraient à garantir aux Canadiens que leur service de police national doit se plier à une norme de responsabilisation appropriée.

PARTIE IV
RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

Le milieu de la sécurité publique a beaucoup évolué depuis que le Parlement a créé la Commission des plaintes du public contre la GRC en 1988. Le crime organisé transnational, le blanchiment d'argent, les crimes sur Internet et le terrorisme mondial ont engendré de nouvelles lois, l'affectation d'importants ressources finanacières aux organisations chargées de la sécurité nationale et publique et de nouvelles méthodes d'application de la loi. Pour éliminer ces nouvelles menaces à la sécurité publique, le Parlement a approuvé certaines initiatives, dont des pouvoirs étendus à la police, une collaboration entre divers organismes, la création d'un nouveau portefeuille de la sécurité publique et l'affectation de ressources humaines et financières supplémentaires. Les gouvernements sont en mesure de mieux traiter la dimension transnationale de ces menaces grâce à plusieurs ententes intergouvernementales et à des traités nationaux et internationaux. Les chefs des milieux du maintien de l'ordre au Canada ont emboîté le pas en se penchant davantage sur l'application de la loi axée sur le renseignement, la création d'équipes d'application de la loi intégrées, formées de plusieurs organismes, et l'amélioration du processus d'échange de renseignements.

Ces initiatives ont eu pour cumulatif d'effet augmenter le degré d'intrusion de l'État dans le domaine du droit de la protection des renseignements personnels. Cette intrusion effectuée dans l'intérêt public est acceptable dans une démocratie pourvu qu'elle reçoive l'appui du public. Pour ce faire, la police doit véritablement rendre des comptes en ce qui concerne ses pouvoirs extraordinaires de surveillance, d'arrestation et d'utilisation de la force létale. La surveillance civile fait partie intégrante d'un régime de responsabilisation efficace.

Il n'est pas surprenant de constater que les attentes du public quant à l'obligation de rendre compte de la police en général et, plus particulièrement, quant à la surveillance civile ont aussi évolué depuis que la Commission a été créée il y a près de vingt ans. Les citoyens exigent un mécanisme de surveillance plus efficace, visible et critique des activités d'application de la loi au Canada.

La nature et l'étendue du mandat de la Commission ont été dépassées par l'élargissement des pouvoirs de la GRC. La Commission s'est penchée sur la façon dont elle pourrait mieux s'adapter à la réalité du milieu de la sécurité publique et mieux répondre aux attentes accrues des citoyens.

Selon la CPP, un mécanisme de surveillance civile national est efficace si :

- l'organisation dispose de ressources démontrant qu'elle est dotée d'une capacité crédible d'exercer une surveillance civile;
- on fixe un cadre législatif moderne qui intègre les composantes actuelles des mécanismes provinciaux, lesquelles composantes s'inscrivent déjà dans le cadre du mandat d'autres organismes d'examen fédéraux, dont le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et les bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée.

Parmi les points saillants de ce cadre législatif, mentionnons :

- une disposition législative permettant à la Commission d'examiner de façon générale la conduite de la GRC, y compris ses politiques, règles et lignes directrices de même que les lois et directives ministérielles applicables;
- une obligation pour les agents de la GRC d'expliquer leurs gestes en ce qui concerne un incident particulier;
- le pouvoir de la Commission d'assigner des témoins d'entendre les preuvers sous serment et d'exiger la production de documents;
- une disposition législative en vertu de laquelle la Commission a accès à tous les renseignements sauf les renseignements confidentiels du Cabinet;
- ainsi qu'une disposition stipulant que c'est le président de la CPP qui décide au bout du compte quelle est l'information pertinente pour l'examer de la Commission;
- un pouvoir de diffuser les rapports de la Commission à un public plus large (lorsque le président de la Commission estime dans l'intérêt public de divulguer les conclusions et recommandations au public et à d'autres organismes de surveillance fédéraux ou provinciaux;
- une disposition législative exigeant l'examen de la loi tous les cinq ans afin que le mécanisme de responsabilisation réponde toujours aux attentes de la société.

À ce titre, le président de la Commission recommande que le Parlement revoie le mandat législatif de la Commission des plaintes du public contre la GRC pour s'assurer que le mécanisme d'examen de la Commission est proportionnel aux pouvoirs d'intrusion de la GRC.

PARTIE V
LES PROCHAINES ÉTAPES

Bien que la Commission souhaite avoir davantage de ressources, elle prévoit réaliser plusieurs objectifs grâce à son enveloppe budgétaire de 2006-2007.

Pour mieux s'acquitter de son mandat, la Commission veut éliminer son arriéré de cas et maintenir le nombre de cas en attente d'examen à un niveau équivalant au nombre de demandes d'examen que la Commission reçoit tous les quatre mois en moyenne. Cette prévision se concrétisera sans doute, comme en témoigne ce rapport. D'ici la fin 2006, on établira une norme de service de 120 jours entre le moment que la Commission reçoit une demande d'examen et l'achèvement de son rapport intérimaire ou final.

Une fois l'arriéré de cas éliminé, la Commission pourra consacrer davantage de ressources à l'analyse de nouvelles tendances en matière du maintien de l'ordre et à l'élaboration d'une plus grande capacité de fournir des conseils en matière de politique stratégique. La Commission s'acquittera de cet engagement proactif grâce, entre autres, à une meilleure gestion du nombre important de renseignements auxquels elle a accès. Les renseignements serviront à créer un ensemble de connaissances en matière de pratiques antérieures et exemplaires au chapitre du maintien de l'ordre et à commenter les répercussions d'une politique publique en ce qui a trait aux tendances, aux développements et aux événements qui se déroulent à l'échelle nationale et internationale.

La Commission prévoit aussi examiner tous les règlements de plaintes par la GRC, pas seulement ceux qui lui sont envoyés par un plaignant aux fins d'examen. Plutôt que de voir les mêmes problèmes se répéter et d'engager le mécanisme seulement après le dépot d'une plainte, la Commission souhaite exercer un rôle plus proactif et préventif dans le domaine de la surveillance. Elle entend combler de manière stratégique les lacunes que comportent la politique et les pratiques au chapitre du maintien de l'ordre, et ce, avant qu'elles ne fassent l'objet de plaintes.

Enfin, la Commission continuera de trouver de nouveaux moyens, notamment par l'entremise de partenariats et d'ententes de collaboration, de répondre aux attentes du public en ce qui concerne un mécanisme crédible, impartial et à la portée de tous pour s'assurer que la police rend des comptes et qu'un équilibre est maintenu entre les pouvoirs de la police et les droits individuels.

ANNEXE :
ÉTATS FINANCIERS

Dépenses et budget de la CPP

	DÉPENSES RÉELLES 2005-2006			DÉPENSES PRÉVUES 2006-2007		
	(en milliers de dollars)					
	Commission	Kingsclear	Total	Commission	Kingsclear	Total
Traitements, salaires et autres frais de personnel	2 644	195	2 839	2 942	641	3 583
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	521	37	558	560	128	688
Total partiel	3 165	232	3 397	3 502	769	4 271
Autres dépenses de fonctionnement	1 601	800	2 401	1 598	434	2 032
TOTAL DES DÉPENSES NETTES	**4 766**	**1 032**	**5 798**	**5 100**	**1 203**	**6 303**

COMMENT JOINDRE LA CPP

Par courriel :

complaints@cpc-cpp.gc.ca
(pour déposer une plainte)

org@cpc-cpp.gc.ca
(renseignements généraux)

Par téléphone :

Partout au Canada et aux États-Unis :
1-800-665-6878

Région d'Ottawa :
613-952-1471

Région de Vancouver :
604-501-4080

Par télécopieur :

613-952-8045 (région d'Ottawa)

604-501-4095 (région de Vancouver)

Par courrier :

C.P. 3423
Succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Internet :

www.cpc-cpp.gc.ca